



Aalborg Universitet

**AALBORG UNIVERSITY**  
DENMARK

## Vidensgrundlag om kerneopgaven i den kommunale sektor

Hasle, Peter; Sørensen, Ole H.; Thoft, Eva ; Hvenegaard, Hans; Madsen, Christian Uhrenholdt

*Published in:*

Vidensgrundlag om kerneopgaven i den kommunale sektor

*Publication date:*  
2015

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Hasle, P., Sørensen, O. H., Thoft, E., Hvenegaard, H., & Madsen, C. U. (2015). Vidensgrundlag om kerneopgaven i den kommunale sektor. I *Vidensgrundlag om kerneopgaven i den kommunale sektor*

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

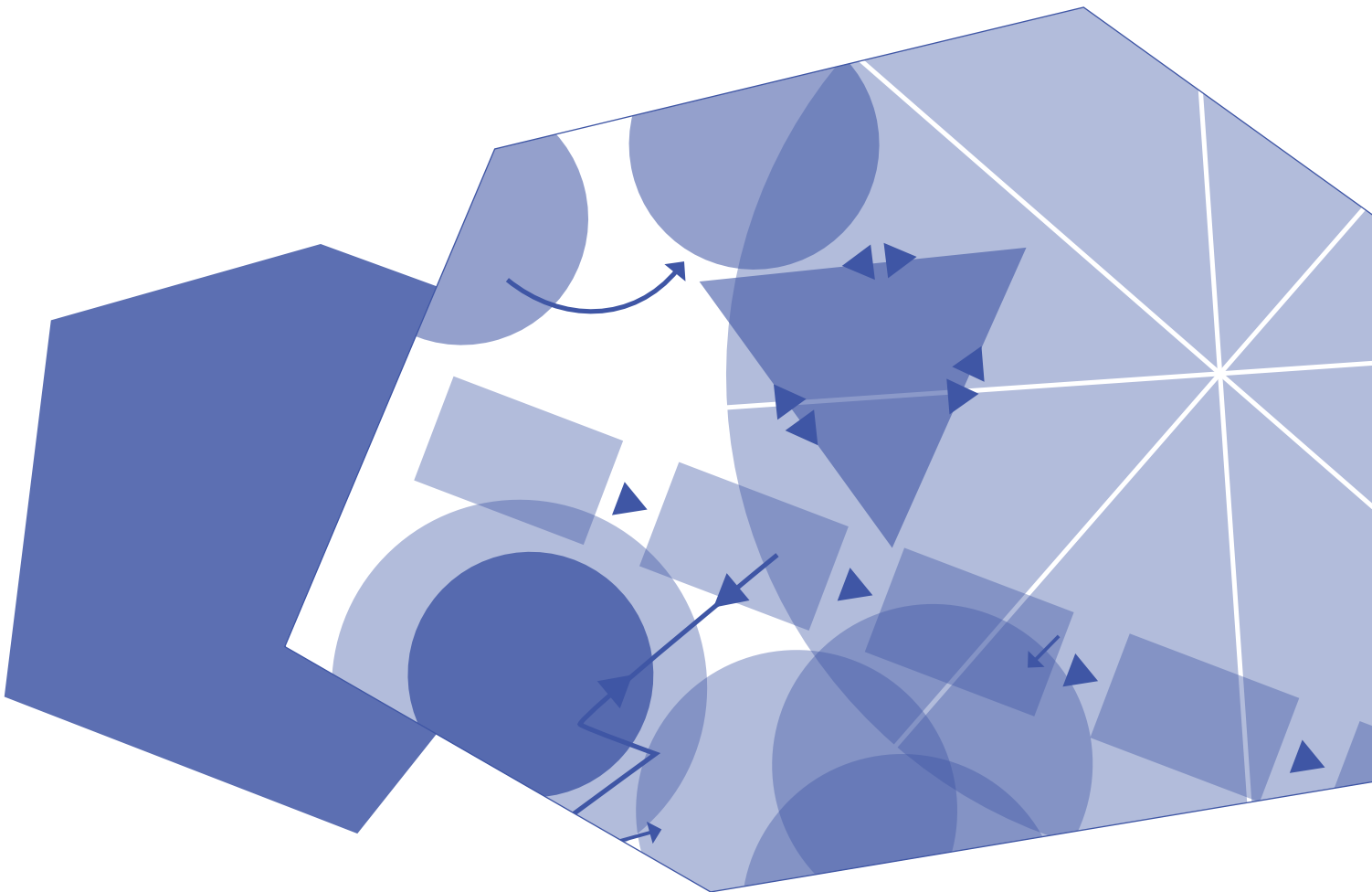
- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Vidensgrundlag om kerneopgaven i den kommunale sektor

Arbejdspapir udarbejdet i forbindelse med Fremfærd



PETER HASLE, OLE HENNING SØRENSEN, EVA THOFT, HANS HVENEGAARD, CHRISTIAN UHRENHOLDT MADSEN

**Teamarbejdsliv** Center for Industriel Produktion, Institut for Økonomi og Ledelse, Aalborg Universitet København

<b>Del I. Diskussion af kerneopgavebegrebet .....</b>	<b>3</b>
1. Indledning.....	3
Baggrund.....	3
Hvorfor er kerneopgaven særlig vigtig netop nu?....	4
2. Begrebet kerneopgaven .....	5
Definition.....	5
En kerneopgave i udvikling .....	7
Hvem fastlægger kerneopgaven – og hvordan sker det?.....	8
Den konkrete og den almene borger.....	9
Interessegrupper .....	10
Organisering og udvikling.....	10
3. Arbejde med kerneopgaven i praksis.....	12
Ydelser og arbejdsopgaver.....	12
Forholdet til organiseringsopgaverne .....	13
Kerne og periferi.....	13
Kerneopgaven for og med borgerne .....	14
Kerneopgaven, samarbejde og ledelse .....	15
Kerneopgave, trivsel, kvalitet og effektivitet .....	17
Performance, måling og styring.....	18
Udfordringer i arbejdet med kerneopgaven .....	20
 <b>Del II. Forskellige forskningstraditioners bidrag til forståelse af kerneopgavebegrebet .....</b>	 <b>22</b>
1. Socioteknikken.....	24
2. Lean og operations management .....	25
3. Organisatorisk kernekompetence og kapabilitet.....	25
4. Professioner.....	26
5. New Public Management .....	27
6. Værdiskabelse i den offentlige sektor.....	28
7. Organisatorisk social kapital .....	28
8. Institutionel teori .....	29
 Litteratur .....	 30
 Appendiks 1 .....	 32

## 1. Indledning



### Baggrund

Dette arbejdsrapport er udarbejdet i forbindelse med Fremfærd. Fremfærd blev etableret som en del af overenskomstfornyelsen 1. april 2013. Samarbejdet, der er aftalt mellem KL og KTO, har også deltagelse af Sundhedskartellet. KTO og Sundhedskartellet har i maj 2014 besluttet at danne et nyt forhandlingsfællesskab.

Fremfærds formål er at fokusere samarbejdet om at udvikle de kommunale kerneopgaver og effektiv opgaveløsning. Målet er et velfærdssamfund, hvor både medarbejdernes, borgernes og resten af samfundets ressourcer anvendes bedst muligt. Hvor borgerne ikke bare er kritiske kunder, men så vidt muligt selv er med til at definere og skabe de rigtige løsninger.

Fremfærds arbejde er organiseret i fem ekspertområder, der tilsammen dækker alle de store velfærdsopgaver i kommunerne. Områderne er kernen i Fremfærds aktiviteter. Hvert område iværksætter og støtter projekter om udvikling af kerneopgaven på deres felt. (<http://fremfaerd.dk/>).

På tværs af ekspertområderne arbejder Fremfærds bestyrelse med at samle og formidle ny viden om udvikling af kerneopgaven. Fremfærd har derfor bedt os, som en ekstern forsker- og ekspertgruppe<sup>1</sup> om at samle, operationalisere og formidle den forskningsmæssige viden om udvikling af kerneopgaven og offentlig opgaveløsning. Nærværende rapport er gruppens første afrapportering. De synspunkter, der bliver fremsat i denne publikation, deles ikke nødvendigvis af alle parterne bag Fremfærd.

Kerneopgaven som begreb anvendes i mange sammenhænge i kommunalt regi. Det er imidlertid et komplekst begreb, som ikke umiddelbart lader sig definere, og som heller ikke knytter sig til en bestemt forskningstradition. En væsentlig diskussion er fx: Hvem bestemmer eller definerer kerneopgaven, og hvordan sker det? Og hvad kan kommunale organisationer opnå ved at forholde sig til kerneopgavebegrebet? Det er sådanne spørgsmål, vi diskuterer i dette vidensgrundlag. Vores mål med papiret er at diskutere begrebet kerneopgaven, herunder at formulere et bud på en definition. Vi vil derfor pege på forskellige vinkler, som kerneopgavebegrebet kan anskues fra, samt de muligheder og dilemmaer, som

kan opstå, når ledelse og medarbejdere samarbejder om at udvikle kerneopgaven.

Vidensgrundlaget består af to dele. I den første del af vidensgrundlaget diskuterer vi en række væsentlige aspekter ved begrebet. Denne del bygger på forskningslitteraturen, men også på konkrete eksempler fra den praktiske kommunale virkelighed, som stammer fra forfatterens erfaringer fra samarbejde med kommuner. Derudover bygger den på bidrag fra medlemmer af Fremfærds bestyrelse og ekspertgrupper og fra workshops med en række forskere og praktikere (Se appendiks 1). Den anden del indeholder en kort introduktion til en række forskningstraditioner og diskuterer, hvilket bidrag de kan give til forståelsen af kerneopgavebegrebet. Denne viden anvendes også i en mere praksisorienteret form i den første del af vidensgrundlaget.

Vi vil i den forbindelse benytte lejligheden til at takke de mange personer, som på forskellig måde har inspireret til det færdige resultat. Ansvar for denne tekst er alene forfatterens.



### Hvorfor er kerneopgaven særlig vigtig netop nu?

Der bliver fra mange sider peget på at det danske velfærdssystem står overfor en række betydelige velfærdsmæssige udfordringer. De handler bl.a. om, at globaliseringen øger presset på Danmarks konkurrenceevne, hvilket blandt andet fører til lavere jobskabelse og øget arbejdsløshed. Derigennem kommer der pres på den statslige og kommunale økonomi. Samtidig ændres befolkningens sammensætning med flere ældre i forhold til yngre, hvilket forstærker det økonomiske pres og øger behovet for borgerservice og arbejdsmarkedsreformer. Teknologiuudvikling skaber øgede muligheder for bedre offentlig service, men indebærer også stigende udgifter til fx efteruddannelse, lægemidler, hjælpemidler, IT-systemer m.v. Nogle teknologier kan på sigt øge produktiviteten i de offentlige organisationer, mens andre kræver omprioriteringer og personalemæssige nedskæringer, med mindre politikerne er villige til at øge skatterne eller

<sup>1</sup>Center for Industriel Produktion, Institut for Økonomi og Ledelse på Aalborg Universitet og TeamArbejdsliv

indføre brugerbetaling. Den internationale finanskriser har yderligere øget presset på den offentlige sektor. Det er bl.a. blevet udmøntet som kommunale udgiftsstop, samtidig med at stort set alle regeringer i de seneste årtier udtrykkeligt har fokuseret på at hæve kvalitetsniveauet i den offentlige opgaveløsning. Begrebet kerneopgaven ses af mange som et begreb, der indbefatter borgerens perspektiv, og som gør det muligt at opnå en konstruktiv tilgang til kommunernes opgaveløsning.

New Public Management (NPM, se Del II kapitel 5) har inspireret mange politikere og ledere. Det er en tilgang, som har været benyttet som en løsningsmodel for at forandre og effektivisere den offentlige sektor gennem en årrække. NPM handler blandt andet om at benytte modeller og metoder fra private virksomheder, herunder markedsføring fx gennem bestiller- og udføremodellen (BUM-modellen) til at effektivisere, fleksibilisere og nedbryde unødvendige administrative procedurer. I praksis er NPM dog mange steder kommet til at fremstå som en udmøntning af uproduktive nedskæringer og afvikling af velfærdsydelser. Mange ansatte har oplevet ændringer som dårligt fagligt begrundet og som en trussel mod opgaveløsningen. Øget kontrol med opgaveløsning og drift bl.a. ved BUM-modeller har nogle steder ledt til opbygningen af en ny form for bureaukrati.

Begrebet 'kerneopgaven' er derfor blevet interessant, fordi fokus på udviklingen af kerneopgaven kan flytte opmærksomheden over på, hvad fremtidens velfærd skal indeholde, og hvordan det kan opbygges, fremfor på nedskæringer og besparelser. Det giver politikere, ledelser og medarbejdere mulighed for at prioritere ressourcerne og fokusere organisationens opgaveløsning på de arbejdsopgaver, som er mest betydningsfulde for borgerne og for organisationens mål.

På arbejdspladsniveauet giver det mulighed for at tale og samarbejde om den konkrete opgaveløsning på en ny måde på tværs af faggrupper og funktioner, samt mellem de udførende funktioner og de strategiske – hvor kerneopgaven og i den sammenhæng borgerperspektivet bliver et væsentligt fælles pejlemærke for alle parter. Der er mindst tre årsager til, at begrebet har slået bredt an i den offentlige sektor: et ønske om at få sat mere fokus på den konkrete opgaveløsning i forhold til det, medarbejderne opfatter som perifere opgaver, fx administration og kontrol; et behov for at opleve at ledelsen og stabsfunktionerne anerkender og har et indblik i den konkrete opgaveløsning samt et ønske om at kunne gennemføre forandringer mere gnidningsfrit. Disse tre forhold uddybes i det følgende.

Mange medarbejdere oplever, at perifere arbejdsopgaver vedrørende administration og kontrol tager for meget tid fra det, de opfatter som de vigtigste arbejdsopgaver ("Hvis vi dog bare kunne få lov til at udføres vores opgaver" er et ud-

bredt udsagn). Sådanne opgaver kan fx være forbundet med administrative rutiner, som forekommer unødvendige eller kvalitetskontrol, som er unødigt besværlig og som virker mistænkeliggørende. På mange arbejdspladser er der i tilgift en oplevelse af, at øgede kontrolforanstaltninger er gået hånd i hånd med nedskæringer og rationaliseringer, som dermed tilsammen har forringet muligheden for at løse de centrale opgaver i en acceptabel kvalitet.

Menige medarbejdere oplever, at de øverste ledere og stabsfunktionerne ikke har tilstrækkelig forståelse af de konkrete arbejdsopgaver og ydelser ("De forstår ikke de praktiske problemer, vi kæmper med"). Dette gælder især i forbindelse med nedskæringer og organisationsforandringer. De oplever, at der mangler lydhørhed for fagligt baserede indsigelser overfor initiativer udarbejdet af topledere og politikere, især i forhold til de udfordringer, som er forbundet med at udføre netop de centrale opgaver, som medarbejderne knytter til kerneopgaven. Ledelserne synes at have fokus på struktur, forandring og økonomi, og ikke på de udfordringer, forandringerne giver for de menige medarbejders udførelse af opgaverne. Der er opstået en skepsis overfor strategiprocesser og udarbejdelse af fælles mål og visioner, fordi disse processer opleves som topstyrede og dårligt forbundne med lokale praksisser. Denne skepsis forstærkes af de seneste årtiers forsøg på at overføre ledelsesmetoder og -værktøjer fra private virksomheder til offentlige arbejdspladser. Medarbejderne er optaget af det, de er ansat til: at udføre deres opgaver i god kvalitet. For langt de fleste kommunalt ansatte er det deres hovedfokus. Når de vurderer at dette fokus bliver blokeret ("Vi taler for døve øren!"), og når de står tilbage med en oplevelse af ikke at blive taget alvorligt, sker det ofte at fokus drejes fra opgaveløsningen over mod stress og mistrivsel for den enkelte. Derved overfokuseres der på symptomer i stedet for det, som frustrerer. Fra at være aktive producenter bliver medarbejderne til passive ofre – også i deres egen selvforståelse.

På centralt ledelses- og forvaltningsniveau er der omvendt flere steder en oplevelse af, at lokale faggrupper ikke respekterer ledelsens og stabsfunktionernes faglighed, og at de lokale faggrupper modsætter sig politisk afhandlede initiativer, selv når de er baseret på ekspertbistand indenfor fagområdet. Det kan føre til, at der igangsættes kontrolinitiativer, som skal sikre, at de centralt definerede mål opfyldes i den ønskede kvalitet – hvilket medarbejderne igen kan opleve som besværligt og mistænksomt i forhold til deres opgaveløsning.

På alle organisatoriske niveauer kan der være en oplevelse af, at organisationen ikke i tilstrækkelig grad løser de rigtige opgaver i den rigtige kvalitet og med den rette effektivitet. Der er faglige, ledelsesmæssige eller politiske bekymringer for, at borgerne og brugerne ikke modtager de rigtige

ydelser, eller at ydelserne ikke leveres i tilstrækkelig kvalitet. Kerneopgavebegrebet giver en mulighed for at vende frustrationer til noget positivt. At forstå, definere og forbedre kerneopgaven – med borgerperspektivet in mente – giver mulighed for at øge tilfredsheden på alle niveauer i organisationen. Der er større sandsynlighed for at medarbejderne oplever, at deres arbejdsopgaver giver mening, og at de får anerkendelse, fordi deres bidrag til kerneopgaven bliver synligt. Dermed får de bedre mulighed for at få tilfredsstillet deres faglige stolthed. Ledelsen får samtidig større chance for at nå sit mål, og politikerne får mulighed for at opfylde deres løfter.

## 2. Begrebet kerneopgaven



### Definition

Offentlige organisationer er del af et politisk system, som giver organisationen mandat til at udøve dens opgaver. Alle offentlige organisationer har en lang række interessenter i form af borgere, brugere, klienter, ansatte og interesseorganisationer, som direkte eller indirekte forsøger at påvirke eller definere organisationens kerneopgave. Det kan derfor virke som om der er flere kerneopgaver, men det er måske mere hensigtsmæssigt at tale om, at en organisation har en række mere eller mindre konfliktfyldte forståelser af *kerneopgaven*. Man kan fx sige at skolen har en række vigtige opgaver som kan knyttes an til det centrale mål "at lære børnene at lære". En diskussion og fastlæggelse af hvad der på et givet tidspunkt er den vigtigste *kerneopgave*, kan netop bidrage til at skabe samling og retning for organisationen fordi de mange interessenter kan få et fælles grundlag at diskutere ud fra.

**Ved begrebet kerneopgaven forstår vi** en given organisatorisk enheds overordnede opgave i form af at skabe langsigtede effekter eller forandringer, som den på et givet tidspunkt er fastlagt af enhedens interessenter. Langsigtede effekter betyder, at udførelsen af kerneopgaven skaber værdi for borgerne, hvilket også kan kaldes offentlig værdi (public value, se Del II, kapitel 6).

Kerneopgaven kan beskrives på forskellige organisatoriske niveauer. Det kan være den overordnede kerneopgave for hele kommunen. Det kan være kerneopgaven for en bestemt forvaltning. Det kan være kerneopgaven for et bosted, skolerne, vej og park m.v. Jo længere ud i organisationen kerneopgaven bliver fastlagt, jo mere konkret bliver den. Men den har stadig en abstrakt karakter. Dvs. der er kerneopgaver fra det helt overordnede niveau til en mere lokale kerneopgave.

Fokus på begrebet kerneopgaven er således et forsøg på at introducere en tilgang, der giver de offentlige organisationer nye muligheder for at skabe forbedringer. Kerneopgavebegrebet kan give et nyt grundlag for at prioritere de offentlige ressourcer, så de skaber mest mulig værdi for borgerne og samtidig åbner begrebet for en diskussion af, hvordan man på sigt kan overkomme nogle af de ovennævnte organisatoriske udfordringer og konsekvenser.

Kerneopgaven er altså en abstraktion, der sammenfatter opgaver og formål med en organisatorisk enhed. Ved at knytte definitionen an til de langsigtede effekter, som ønskes opnået, kommer definitionen af kerneopgaven på organisationsniveauet derfor i høj grad til at minde om det, strategilitteraturen kalder virksomhedens mission og vision (se Del II, kapitel 3). Det er ikke tilfældigt. Vi forsøger at få definitionen til at afspejle den fornemmelse, som mange ledere, medarbejdere og borgere har haft, at arbejdspladsen "er sat i verden" for at løse en bestemt hovedopgave. For sundhedsplejen kan det være "at sikre sundhed for kommunens børn i dagligdagen og forhindre svigt i hjemmet". For en bykommune kunne kerneopgaven formuleres som "at skabe et godt byliv for borgerne og en positiv udvikling af byen". Det betyder for kommunens vej og park-afdeling at deres kerneopgave set i lyset af kommunens kerneopgave bliver til meget mere end "at bygge og vedligeholde veje og parker". Kerneopgaven skal ses i lyset af, hvordan afdelingen kan bidrage til det gode byliv, og skal dermed skærpes i forhold til de særlige opgaver afdelingen løser. At bygge og vedligeholde er blot ét blandt flere midler til at opnå det langsigtede mål.

Ved at fokusere på de langsigtede mål forsøger vi at adskille kerneopgaven fra de konkrete, kortsigtede opgaver og ydelser. Det skaber et perspektiv, som giver nogle mere generelle sigtelinjer for organisationens arbejde samt kriterier for vurdering af de konkrete opgaver og ydelser. Langsigtede mål om effekt frigør sig også fra mere snævre, fagspecifikke mål, fx "at bygge teknisk velfunderede veje", uden at det dog udelukker en høj faglighed, fordi "et godt byliv" også afhænger af, om vejene er velfungerende, støjsvage, trafikksikre og uden huller.

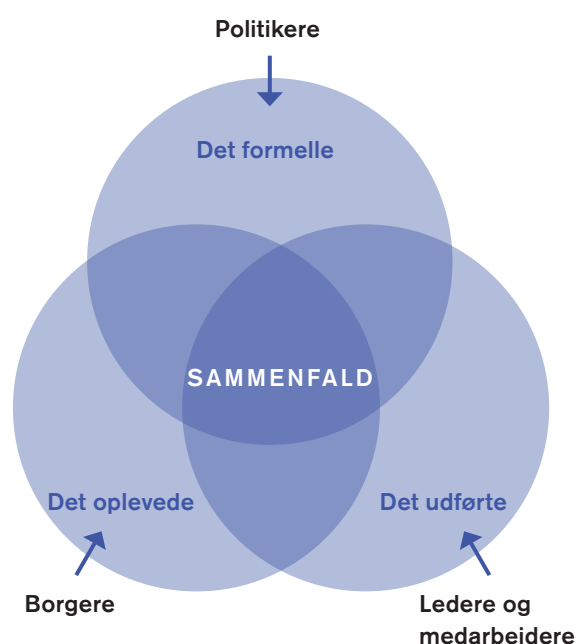
Dette eksempel viser også, at det er vigtigt at knytte de konkrete arbejdsopgaver an til kerneopgaven. En styrke ved at benytte begrebet 'kerneopgaven' fremfor det mere traditionelle 'mission' fra strategilitteraturen er, at det netop signalerer, at organisationens hovedopgave skal knyttes an til de specifikke opgaver. I vores brug af begrebet kerneopgaven forsøger vi således at forbinde organisationens langsigtede og overordnede mål med de konkrete ydelser og arbejdsopgaver. Et plejehjem kunne fx fastlægge kerneopgaven som "at sikre de ældre et værdigt liv", en skole kunne fx definere kerneopgaven som "at lære at lære" eller "at give børn kundskaber og færdigheder, som gør dem i stand til at forvalte deres liv i et demokratisk samfund". Hjemmeplejen kunne fx definere kerneopgaven som "at sikre ældre medborgere en værdig alderdom ved at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv", eller "at øge ældre medborgeres livskvalitet ved at løse opgaver der letter den daglige tilværelse".

Kendetegnende ved de ovenstående eksempler er, at de ikke defineres alene gennem konkrete ydelser og aktiviteter. Fx er skolens kerneopgave ikke at gennemføre undervisning. Undervisning er blot ét – om end et meget centralt – element i en palet af ydelser og arbejdsopgaver, som skolen skal gennemføre for at lære børnene at lære eller for at gøre dem til kompetente samfundsborgere. Da læring også sker uden for undervisningen (egenlæring, social læring, m.v.), giver undervisning et mangelfuldt billede af, hvilke opgaver der bidrager til løsning af den samlede kerneopgave.

Det at kunne fastlægge en kerneopgave er på mange måder udtryk for en ideel tankegang, som næppe er praktisk realiserbar i alle tilfælde. Der er ikke nogen specifik instans eller veldefineret proces, hvor kerneopgaven præcist og entydigt kan fastlægges. Det politiske system har mandatet til at fastlægge opgaven for de offentlige organisationer, men dette system består af mange forskellige partier og skiftende koalitioner, og politikerne og ledelserne er påvirket af mange forskellige interessenter, og fastlæggelsen af kerneopgaven på det politiske niveau vil til enhver tid afspejle kompromiser af forskellige interesser og derfor typisk have en overordnet og generel karakter.

Ligeledes har de fleste offentlige organisationer en lang historie, hvor forskellige faggrupper, praksisser og politikker gennem tiden har formet de opgaver, organisationen løser. Man kan derfor også tale om den 'emergerende' kerneopgave, altså den centrale opgave, som bevidst eller ubevidst har udviklet sig over tid. Selv hvis en organisation fra politisk hold har fået et specifikt mandat, eller ledelsen i samarbejde med de ansatte har fastlagt organisationens 'mission og 'værdier', kan der i praksis være forskellige og indbyrdes modstridende fortolkninger på lokalt niveau. De vil afhænge af den enkelte medarbejders og grupper af medarbejders faglighed og placering.

Der kan desuden være stor forskel på, hvilken opgave de ansatte mener, de løser, og hvilken opgave borgerne oplever, de løser. Det, som en sagsbehandler kan opfatte som god og saglig sagsbehandling, kan af borgeren opfattes som unødvendigt bureaukrati og misforstået problemopfattelse. Dertil kommer, at selv med et fastlagt mål for løsningen af kerneopgaven, kan det i mange tilfælde (ikke mindst der, hvor man arbejder med mennesker) være svære overvejelser over og uklarheder om, hvilke midler der faktisk vil gøre det muligt at opnå de ønskede mål – og i hvilken udstrækning forskellige veje måske kan føre til samme mål.



Figur 1:  
**Tre forskellige perspektiver på kerneopgaven**

Der kan således peges på, at der generelt er tre forskellige perspektiver på kerneopgaven (Figur 1): den formelle, den udførte og den oplevede. Den formelle opgave defineres primært af politikerne som nævnt ovenfor, og de giver dermed organisationen mandat til at udføre nogle konkrete opgaver med mere eller mindre eksplicitte mål. Den udførte opgave beskriver, hvordan ledelse og medarbejdere forvalter dette mandat, og hvordan de i praksis udfører opgaverne – både ved at arbejde bevidst i forhold til den formelle opgave og ved at udføre opgaverne i tråd med eksisterende rutiner og medarbejdernes faglighed. Endelig er der den oplevede opgave, hvilket er borgernes perspektiv på organisationens udførelse af sin kerneopgave. Anders Seneca (2012) beskriver fx i sin bog om kerneopgaven, at mange offentlige organisationer tilsyneladende næsten har glemt, hvad de er



sat i verden for at udføre, og at dette har store konsekvenser for borgerne. De oplever ikke at organisationerne er til for deres skyld, men får indtryk af, at organisationerne har fået deres egen, uafhængige administrative og faglige logik.

En høj grad af sammenfald mellem den formelle, den udførte og den oplevede kerneopgave betyder, at politikere, ansatte og borgere, er relativt enige om kerneopgaven. Jo mindre overlap der er mellem de tre perspektiver, jo flere uenigheder kan man forvente i forhold til at løse kerneopgaven, og jo større er behovet derfor for at diskutere og fastlægge kerneopgaven på en ny og mere hensigtsmæssig måde. Politiske krav eller administrative procedurer kan fx være i modstrid med de fagprofessionelles mening om den mest hensigtsmæssige opgaveløsning. Professionelle krav og forsøg på at gøre borgeren medansvarlig kan fx være i modstrid med borgerens ønsker. I praksis er der derfor aldrig fuldstændigt overlap mellem de tre perspektiver. Er uoverensstemmelserne begrænsede, er det ikke nødvendigvis et problem. Politikere, medarbejdere og borgere vil altid have mere eller mindre forskellige perspektiver, og en diskussion af de forskellige opfattelser kan være med til at sikre refleksion og udvikling. Det er måske netop gennem disse brydninger og perspektivvekslen, at kerneopgaven finder sin levede form.

Jo større en organisation er og jo flere funktioner med løsning af forskellige typer af opgaver, der er, desto mere abstrakt vil kerneopgaven på det centrale niveau blive. Det kan betyde, at det bliver vanskeligt at relatere de konkrete arbejdsopgaver og ydelser til den overordnede kerneopgave. Den kan fx i en kommune handle om at skabe rammer for, at borgerne kan leve et godt og trygt liv. Selvom en sådan formulering kan hjælpe med at angive en vis overordnet ramme og retning, er der langt til det konkrete arbejde. Det er derfor oplagt at kerneopgaven må konkretiseres og fastlægges på hvert organisatorisk niveau, i forskellige grupperinger og afdelinger eller for forskellige netværk af aktører.

Men det er vigtigt at tilføje, at en del af ideen med fokus på kerneopgaven også er at skabe sammenhæng på tværs og få indblik i, hvordan forskellige personer og enheder bidrager til løsning af den overordnede opgave. Der ligger derfor en opgave i at sikre, at forskellige enheder beskriver deres kerneopgave i relation til hinanden og den overordnede beskrivelse af kerneopgaven. Dette svarer til fastlæggelsen af mål og midler i organisatoriske målhierarkier. På den måde kan forskellige medarbejders arbejdsopgaver gøres meningsfulde i forhold til organisationens og kollegernes opgaver. Hvis et plejehjem for eksempel definerede deres kerneopgave som "at sikre de ældre et værdigt liv" så er rengøringens opgave i et plejehjem ikke kun at sikre, at hygiejnen er i orden, så skrøbelige ældre ikke smittes af andre beboere, besøgende eller ansatte. Lige så vigtigt er rengøringens bidrag til, at beboerne oplever, at deres omgivelser er ordentlige og rare,

samt at de i forbindelse med rengøringen bliver behandlet respektfuldt og inddraget i udførelse og prioriteringer. Rengøringens kerneopgave kunne derfor fastlægges som "at opretholde hygiejniske forhold på en måde, der sikrer bedst mulig respekt, livskvalitet og sundhedsforhold for de ældre". Heri indgår så også en relation til de ældre, hvor rengøringsmedarbejderen fokuserer på relationen med den ældre under rengøringen – og får mulighed for at gøre det.

Kosten er et vigtigt element i livskvaliteten, og ernæring er vigtig for de ældres sundhed. Kerneopgaven for køkkenet på plejehjemmet kan derfor være "at sikre beboerne ernæring, der fremmer livskvalitet og sundhed", samtidig med at inddragelse af de ældre også bidrager til den samlede kerneopgave. Rengøring og køkkens kerneopgave kan dermed knyttes an til plejehjemmets overordnede kerneopgave, hvilket giver de ansatte langt mere meningsfulde opgaver og sikrer dem større anerkendelse, end hvis de blot gjorde rent eller lavede mad uden hensyn til den overordnede målsætning for de ældre. Sådanne diskussioner om kerneopgaven kunne munde ud i, at det fx prioriteres, at det i størst mulige omfang er den samme medarbejder, som gør rent for den ældre borger, og at en vigtig del af opgaven er at være i dialog med borgeren, og at der er åbenhed for, at den ældre kan bidrage til rengøring og madlavning i den udstrækning, vedkommende har kapacitet og lyst til det.



## En kerneopgave i udvikling

Idealet om at have en fælles forståelse af kerneopgaven bliver udfordret af, at kerneopgaven ikke en statisk størrelse – den forandrer sig i takt med, at samfund, viden, borger-sammensætning, ressourcer og teknologi ændrer sig. Derfor vil forståelsen af kerneopgaven på et givet tidspunkt være under pres fra udviklingen, og der kan være stor diskrepans mellem de politiske beslutninger og den praktiske opgaveløsning, og der kan også være mange forskellige holdninger – bevidst eller ubevidst – til, hvad kerneopgaven er på de enkelte arbejdspladser. Og der kan være medarbejdere, som ikke er bevidste om, at de har en kerneopgave, som ligger ud over det personlige job. De opfatter blot deres opgaveløsning som udøvelse af deres fag og funktion.

Kerneopgaven har udviklet sig historisk, men det er sjældent man har haft en åben proces, hvor man eksplicit fastlægger kerneopgaven. I stedet fastsætter politikerne typisk mål for kerneopgaven – evt. foranlediget af landpolitiske mål: Så og så mange ældre skal blive i eget hjem, så og så mange børn skal inkluderes i folkeskolen. Det kan også være mere lokale



mål som fx, at København skal være Europas reneste hovedstad. Målet sættes af politikerne, men det er forvaltningens opgave at finde ud af, hvordan målet nås – hvilke opgaver skal der løses? Og på den måde bliver kerneopgaven hele tiden påvirket af nye opgaver, der skal implementeres og dermed forandrer forståelsen af kerneopgaven.

Denne udvikling kan udfordre fagligheden. Kommunens opgaver kan skifte karakter så opgaver skal løses på en anden måde. Det kan betyde, at nogle kompetencer bliver mindre vigtige, mens andre bliver mere vigtige, samtidig med at nye metoder skal tages i anvendelse. Derved kan udviklingen komme i modstrid med faggrupperes opfattelse af deres egen faglighed, og hvad de er uddannet til.

I tilfældet med målsætningen om, at København skal være Europas reneste hovedstad, påvirkes kerneopgaven således af de implicite mål om fx at gøre København attraktiv for turister, samtidig med at borgerne har konkrete behov for rengøring og oprydning. Og når det gælder fortolkningen af disse forskellige elementer, får de professionelle faglighed netop indflydelse på fastlæggelsen af kerneopgaven. Fastlæggelse af kerneopgaven er derfor også en vekselvirkning mellem omverden og faglighed. Når man eksempelvis fastlægger målsætninger på det sociale område, vil den enkelte medarbejder altid have et individuelt rum, hvor han eller hun kan agere overbevisende overfor en given borger – og her kommer medarbejderens faglighed i spil. Samtidig med, at en fælles forståelse af kerneopgaven er nødvendig for at sikre tværgående hensyn.

I disse år foregår der fx en diskussion om borgerens rolle som har stor indflydelse på, hvordan kerneopgaven bliver fortolket og fastlagt. Der bliver bl.a. lagt mere og mere vægt på, at borgeren skal være aktiv og med til at skabe den rigtige løsning af opgaven fx i form af hverdagsrehabilitering. De ældre borgere bliver dermed en ressource og ikke kun modtagere af serviceydelser, og det ændrer i høj grad perspektivet på den kerneopgave, som skal løses.

<sup>2</sup> <http://www.kk.dk/da/om-kommunen/indsatsomraader-og-politikker/natur-miljoe-og-affald/ren-by>



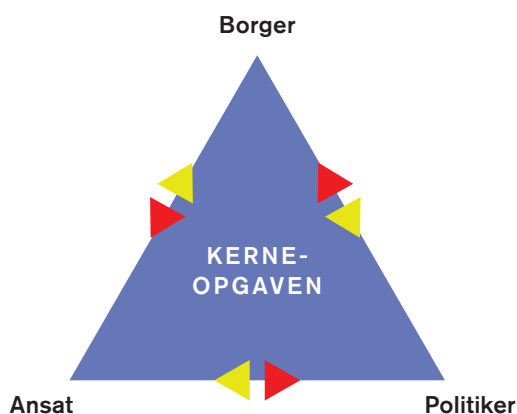
## Hvem fastlægger kerneopgaven – og hvordan sker det?

At fastlægge kerneopgaven på en konkret arbejdsplads handler ikke kun om at finde formuleringer, som følger ovenstående definition af kerneopgaven: den overordnede hovedopgave i forhold til at skabe langsigtede effekter eller forandringer. Det handler også om at organisere en proces, som inddrager alle relevante interessenter og perspektiver. Kerneopgaven skal fastlægges tilstrækkelig konkret til, at den giver mulighed for at prioritere blandt arbejdsopgaverne, men den skal også være så abstrakt at den kan rumme forskellige fagligheder. Jo mere abstrakt, den er, desto større sandsynlighed er der også for, at den forbliver relevant, selvom der sker ændringer i organisationen, men det bliver vanskeligere at fastsætte konkrete mål, som viser, om opgaven faktisk løses. Processen frem mod formulering af kerneopgaven kan være lige så vigtig som resultatet i form af en konkret formulering. Det er netop i denne proces, at diskussioner om mål og prioriteringer opstår, og det er her, at uenigheder om mål og metoder afklares, og hvor gensidig respekt om forskellige måder at bidrage til kerneopgaven kan opstå. Høj organisatorisk social kapital (se Del II, kapitel 7) vil derfor øge chancen for, at processer rettet mod at definere kerneopgaven vil give et godt udbytte – og omvendt.

Det kan være vanskeligt at fastlægge kerneopgaven i en meget konfliktfyldt organisation, fx hvis forskellige faggrupper er bange for at blive marginaliseret. De politiske, faglige og personlige konflikter kan føre til et kompromis, der måske kan rumme de modstridende interesser, men til gengæld bliver en nærmest indholdstom formulering af kerneopgaven. Den bliver tandløs og vanskelig at være uenige om ("vi skal sikre de bedst mulige vilkår for børnene/borgerne/de ældre..." eller "organisationen løser: <lang liste af konkrete opgaver, som løses af specifikke faggrupper>") (Moltke & Graff, 2014). Selvom alle efterfølgende tilsyneladende kan enes om og relatere til kerneopgaven, opstår konflikter let i løsningen af de daglige arbejdsopgaver, fordi man i realiteten ikke har fundet frem til et fælles grundlag. Men processen kan også øge den fælles identitet, hvis det lykkes at arbejde konstruktivt med konflikterne, og derved vil afklaringen af kerneopgaven også på sigt kunne forbedre den sociale kapital.

Ideelt set vil fastlæggelse af kerneopgaven i en kommune ske via en proces, som involverer politikere, borgere samt ansatte og ledere på kommunens arbejdspladser. Udgangspunktet er en demokratisk proces, hvor borgerne vælger de politikere til byrådet som de mener bedst varetager deres og

kommunens interesser. Politikerne fastlægger rammer og mål for kommunens opgaveløsning. Det sker indenfor den ramme og lovgivning, som regeringen har fastlagt og ud fra en politisk vurdering af borgernes ønsker og behov – farvet af den politiske sammensætning, byrådet har. Politikerne overlader udførelsen af kommunens opgaver til kommunens arbejdspladser, som løser opgaverne på grundlag af de overordnede politiske prioriteringer og regler. Gennem løsning af opgaven har medarbejdere og ledere kontakt med borgerne. Og ringen slutes ved borgernes valg af politikere, som bl.a. bygger på deres erfaringer med kommunens opgaveløsning. Denne sammenhæng illustreres af styringstrekanten i Figur 2.



Figur 2:  
**Styringstrekanten: Kerneopgaven udspændt mellem borgere, politikere og ansatte**

I praksis går processen også den anden vej. De konkrete borgere reagerer på opgaveløsningen med feedback til de medarbejdere, de møder, samt måske med henvendelser til organisationernes ledelse. Medarbejdere og ledere giver gennem forvaltningen feedback til politikere, som diskuterer politikker og prioriteringer med borgerne.

Men samspillet er mere komplekst end som så. I processerne både den ene vej og den anden vej kan der opstå dekokabler, som hindrer kommunikation og overførsel af viden. Der er mange aktører og interesser, og de vigtige informationer kan nemt blive stoppet eller blive meningsløse undervejs. Det kan være, at medarbejderne oplever, at politikere ikke har tilstrækkelig viden om den konkrete opgaveløsning til at træffe de rette beslutninger. Og politikere kan opleve, at den strategi, de lægger, ikke bliver ført fyldestgørende ud

i livet. Ud over dekokabler – eller måske på grund af dem – kan der også være tilfælde af kortslutninger af processen. Det kan være medarbejdere, der måske gennem deres faglige organisationer kontakter politikere direkte for at påvirke fastlæggelsen af kerneopgaven. Eller medarbejdere, som i samarbejde med borgere fx i hjemmeplejen finder deres egne løsninger, der ikke er i overensstemmelse med de formelle mål.

Politikere kan fastlægge opgaverne på forskellige organisatoriske niveauer, og de kan fastlægge opgaverne mere eller mindre tydeligt og detaljeret. Forvaltninger og arbejdspladser fortolker og implementerer politikernes beslutninger. I praksis har denne proces fungeret i mange år, uden at nogen nødvendigvis har brugt begrebet kerneopgave. Vores pointe er at kerneopgavebegrebet giver mulighed for finde et fælles fundament og sprog, som ideelt set kan rumme de forskellige perspektiver i den proces, der fører til den konkrete opgaveløsning. Kerneopgaven er i den praktiske virkelighed ikke nødvendigvis kendt, synlig eller formuleret. Men vores tese er, at borgere og de forskellige aktører i kommunen – bevidst eller ubevidst – har en opfattelse af, hvad den burde være. Og aktørerne agerer på baggrund af denne opfattelse, som uden fælles proces kan være meget forskellig og dermed føre til misforståelser, konflikter og frustration.



## Den konkrete og den almene borger

Der vil altid være forskellige interesser på spil i fastlæggelse af kerneopgaven og i den efterfølgende tildeling af ressourcer til kerneopgavens løsning. I den sammenhæng er det vigtigt at skelne mellem at opfylde den konkrete borgers behov, og hensynet til det, vi vil kalde den almene borger. Når vi taler om den almene borger, drejer det sig om de tværgående samfundshensyn, som er en afvejning af mange forskellige interesser. Det handler om de almene interesser i forhold til de private. Med den almene borger er perspektivet: Hvad er godt for almenvellet – dvs. kommunens borgere og interessenter samlet set? Det handler også om principper som, at alle er lige for loven. Den enkelte borger kan ikke få opfyldt sine private interesser, hvis det er i modstrid med loven eller imod almenvellets interesse.

På det overordnede niveau vil der især være fokus på kerneopgaven set ud fra den almene borgers perspektiv. Disse hensyn vil ikke altid stemme overens med den konkrete borgers behov, bl.a. fordi den almene interesse omfatter ressourcer og økonomi som spiller en rolle for, hvad der kan lade sig gøre. Kerneopgavens praktiske udførelse vil

være begrænset af de ressourcer, der er til rådighed for at løse den – både i forhold til viden, kompetencer, tid og kroner. Det er derfor et led i enhver kommunes og kommunal arbejdsplads' opgave, at vise at man faktisk løser opgaver for både den konkrete borger og den almene borger. Der er behov for at legitimere over for borgerne og de valgte politikere, at man faktisk udfører opgaver, som skaber værdi for borgerne. Legitimering af det, man gør, er derfor også en nødvendighed for en kommunal arbejdsplads og måske i særlig grad for ledelsen (se i øvrigt Del II, kapitel 6).

Det er en konfliktfyldt balancegang både at tage hensyn til den konkrete og den almene borger. Hensynet til den enkelte borgers behov kan være i konflikt med samfunds-hensyn og rettighederne for borgerne i almindelighed. I den simple udgave kan det fx blot dreje sig om, hvor meget den enkelte må støje på sin matrikel, før det går ud over andre, og kommunen griber ind. Der er også mange komplicerede problemstillinger, som er præget af dilemmaer. Et eksempel er hverdagsrehabilitering. Kommunen ser måske hverdagsrehabilitering som et godt initiativ i forhold til at skabe et godt liv for alle ældre, samtidig med at det giver mulighed for tilpasning til fremtidens udfordringer. Men den enkelte borger kan opfatte det som besværligt og udfordrende at træne til selvhjælp (fordi træning kan være hårdt). Både de og de pårørende kan opleve det, som om der bliver taget hjælp fra dem. Nogle fagprofessionelle vil måske også opfatte det som en vanskelig og utilfredsstillende opgave, især hvis den skal udføres i et presset system, hvor nedskæringer er en del af dagligdagen.

derved påvirke såvel formuleringen af som tildelingen af ressourcer til løsning af kerneopgaven.

I den kommunale organisation er der også forskellige interesser på spil. De forskellige forvaltninger og arbejdspladser vil forsøge at præge fastlæggelsen af kerneopgaven ud fra deres vurdering af opgaven og behovet for ressourcer. På arbejdspladsniveauet kan mellemledere komme i klemme mellem de lokale fagprofessionelle på den ene side og topledere og deres stabsfunktioner på den anden side, og forbindelsen mellem lokale fagprofessionelle og topledelsen kan gå tabt i den proces. Det kan skyldes, at mellemlederne bliver klemt mellem krav nedefra og oppefra og ikke oplever de har rum eller mulighed for at tage de forhold op, som kan skabe forståelse på kryds og tværs i organisationen. En anden årsag kan være en stab af konsulenter, som måske primært har effektivisering og strukturelle forandringer som deres fokus. Topleledelsen kan være meget orienteret mod politikerne, mens de fagprofessionelle har den direkte og konkrete kontakt med brugerne og borgerne. Dette kan skabe konflikter og modstridende betingelser for udførelsen af arbejdsopgaverne.

Fastlæggelse af kerneopgaven er altså hverken simpel eller entydigt, men netop diskussionen af kerneopgaven og konkrete diskussioner af kerneopgavens relation til ydelser og arbejdsopgaver giver nye muligheder. Både den enkelte medarbejder og den enkelte arbejdsplads får mulighed for at se sig selv i en større sammenhæng, og fokus på kerneopgaven kan dermed også være med til at skabe et konstruktivt grundlag for kompromisser mellem de mange interesser, der er på spil: borgernes, andre faggruppers, politikernes og forvaltningens.



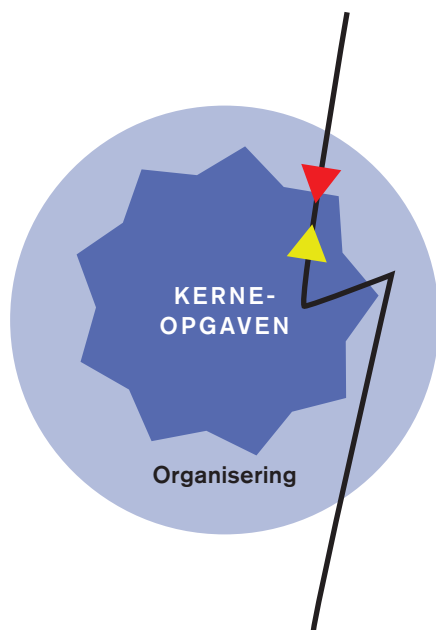
## Interessegrupper

Samspelet i styringstrekanten i Figur 2 bliver yderligere kompliceret af, at der bag de tre grupper findes et bagland af interessegrupper. Borgerne har en lang række interesseorganisationer, som strækker sig fra lokale sports- og beboerforeninger til landsdækkende patient-, miljø- og trafikorganisationer, som hver især forsøger at påvirke udførelsen af kerneopgaven. Medarbejdere og ledere har et bagland af faglige organisationer og uddannelsesinstitutioner. Faglige organisationer har fx en rolle i forhold til kerneopgaven, bl.a. som støtte til de fagprofessionelle og til gennem aftale at sikre et vist niveau af medbestemmelse. Der foregår derfor også en dialog mellem de faglige organisationer og ledelsen, politikerne og borgerne om, hvad de konkrete ydelser skal være, og hvordan opgaverne løses bedst muligt. På tilsvarende vis er der på det politiske niveau forskellige politiske partier og fraktioner. Alle disse grupper forsøger i større eller mindre omfang at få indflydelse på beslutningsprocessen og



## Organisering og udvikling

En offentlig organisation kan ikke udelukkende fokusere på at løse sin kerneopgave. Der er en række opgaver, som ikke snævert kan knyttes direkte til løsningen af kerneopgaven. Det er for eksempel nødvendigt at skabe legitimitet i den offentlige opinion, fordi en offentlig organisations eksistensberettigelse ikke afgøres af private ejere og kunder, men af borgerne og politikerne, som skal føle sig trygge ved, at skattekronerne bruges på den rigtige og mest effektive måde. Det er derfor nødvendigt at udføre en række opgaver som beviser dette; opgaver som ikke kan knyttes direkte til kerneopgaven. Herudover er en offentlig organisation også en arbejdsplads, hvor medarbejderne investerer deres arbejdsliv. Det er selvfølgelig primært for at løse arbejdsop-



Figur 3:  
**Kerneopgaven i relation til organiserings- og udviklingsopgaven**

gaverne, men for at kunne gøre det, er det også nødvendigt med et godt arbejdsliv sammen med kollegerne, at lære nyt og at få sig en karriere. Endelig er det også nødvendigt med en grundlæggende infrastruktur, som sikrer, at der udbetales løn, at der er penge til driften, at fravær registreres, og at de nødvendige fysiske faciliteter er til rådighed.

Der er således en organiseringsopgave, som skal sikre, at kerneopgaven kan udføres. Der er dog ikke kun tale om organisering af driften. Der er som omtalt i de forrige kapitler også behov for at udvikle organisationen og forbedre driften. Denne nødvendige udvikling går både indover organiseringsopgaven og kerneopgaven. Med andre ord er der både en række opgaver af administrativ og udviklingsorienteret karakter, som indirekte understøtter løsningen af kerneopgaven. Vi introducerer derfor to nye begreber, der beskriver denne type understøttende opgaver: *organiserings- og udviklingsopgaven*, som et supplement til begrebet kerneopgaven (se Figur 3). Derved bliver det muligt at diskutere disse opgaver i relation til kerneopgaven: Kan de knyttes tættere til kerneopgaven, eller er de eventuelt mindre vigtige? Samtidig åbner det mulighed for at diskutere kerneopgaven i lyset af behovet for udvikling – altså diskutere om nogle opgaver er forældede og/eller nye skal tilføjes.

### Organiseringsopgaver

Organisering er nødvendig for kerneopgavens løsning på kort og langt sigt. Den kan forbindes mere eller mindre direkte med kerneopgaven og handler bl.a. om forskellige legitimerings-, kvalitetssikrings- og rettighedsopgaver. Det er fx en borgerrettighed at kunne få aktindsigt i sagsbehandling. En offentlig organisation skal have beredskab til at håndtere dette, selvom det ikke er produktivt i forhold til kerneopgaven. Det er nødvendigt at gennemføre kvalitetskontrol for at sikre at der ikke opstår fejl eller uheldsmæssige rutiner. Det er nødvendigt at lægge budgetter og lave budgetopfølgning for at sikre, at planlagte aktiviteter gennemføres, og de politiske prioriteringer overholdes. Og det politiske niveau kan efterspørge dokumentation for arbejdspladsens opgaveløsning, som ikke er direkte brugbar i forhold til opgaveløsningen, men som spiller en nødvendig rolle for organisationens legitimitet.

Opgaver knyttet til organiseringen er vigtige for at sikre det langsigtede mål om fx bedst mulig læring, en velfungerende infrastruktur og støtte af svage borgere, men de konkrete arbejdsopgaver og rutiner forbundet med denne typer opgaver kan virke perifere, uvedkommende og til tider direkte forstyrrende for den praktiske løsning af kerneopgaven. Helt afgørende er det derfor at det bliver gennemskueligt hvorfor disse opgaver er nødvendige, og hvordan de understøtter gennemførelsen af kerneopgaven.

Vi definerer således organisering som de organisatoriske og ledelsesmæssige opgaver, der er nødvendige for at organisationen både på kort og langt sigt kan løse kerneopgaven. Tanken er at organiseringen skal forekomme meningsfuld i forhold til at sikre grundlaget for kerneopgavens løsning. I nogle tilfælde afholdes møder fx om strategi eller mål primært for, at organisationen skal fremstå kompetent – det vil sige, at det gøres primært for at skabe politisk legitimitet (se i øvrigt kapitel 8 om Institutionel teori). Udfordringen ligger i, at organiseringsopgaver ikke ses løsrevet fra kerneopgaven. Organiseringsopgaverne må som andre opgaver udføres i forhold til, hvordan de er med til at skabe det bedst mulige grundlag for at kerneopgaven kan løses. Hvis ikke bidraget står klart, kan man jo spørge sig selv om, hvad formålet med at bruge tid og penge på opgaven så egentlig er. Fx er der en del diskussion af kontrol- og dokumentationskrav i tiden. Nogle af disse krav kan give vigtige data til refleksioner over opgaveløsningen; andre kan være nødvendige for at sikre legitimiteten af organisationen; mens det for atter andre kan være svært at se formålet i forhold til organisationens kerneopgave, og så skal de måske fjernes.

### Udviklingsopgaver

Ud over organisering er der en række opgaver som er relateret til udvikling – ofte beskrevet med begrebet innovation. Udvikling er nødvendig, fordi organisationer er nødt til at forholde sig til forandringer i samfundet og hos borgerne (flere ældre, børn med en ny social karakter, nye etniske grupper, teknologiske forandringer m.v.). Det er helt grundlæggende for innovation, at den medfører forandringer, som i sin natur ændrer på kerneopgaven og dermed måske truer de eksisterende forståelser. Forandringer har således både en udviklende og en destruktiv karakter. Udvikling defineres som den opgave der sikrer at organisationen fortsat skaber værdi for borgerne, og kerneopgaven dermed forbliver rele-

vant på langt sigt, samtidig med at organisationen bibeholder sin legitimitet. Udviklingsopgavens relevans skal derfor også altid ses i forhold til kerneopgaven.

Hver af de tre typer opgaver kan opfattes som en position, hvorfra man kan evaluere de andre opgaver. Dvs., at arbejdsopgaver relateret til organisering og udvikling bør ses i lyset af kerneopgaven, så de ikke kommer til at fylde for meget. Men kerneopgaven skal også ses ud fra et udviklingsperspektiv så organisationen ikke kommer til at løse opgaver, som hører til en svunden tid. Og på samme måde i et organiseringsperspektiv hvor fx kvaliteten bliver sikret.

## 3. Arbejde med kerneopgaven i praksis



### Ydelser og arbejdsopgaver

At fastlægge kerneopgaven i en organisation har mindst tre formål:

#### 1. Sætte borgerne i fokus

Hvad betyder kommunens indsatser og ydelser for borgerne? Hvad bidrager kommunen med? I fastlæggelsen af ydelserne og tilrettelæggelsen af opgaverne er det sluteffekten hos borgeren, som står i fokus. Det er den endelige lakmusprøve på, at det er de rigtige og væsentligste aktiviteter og indsatser der gennemføres.

#### 2. Pejling til prioritering

Fastlæggelse af kerneopgaven kan hjælpe alle – ledere, medarbejdere, faggrupper og funktioner – til at prioritere mellem forskellige ydelser og arbejdsopgaver. Med andre ord: hvad er mest vigtigt? Det er netop givtigt for medarbejderne og ledelsen i en given organisation at diskutere, hvad man egentlig forstår ved kerneopgaven, da det både kan skabe større klarhed og afsløre, hvor langt man overordnet er enige om organisationens langsigtede mål og opgaver.

#### 3. Synliggøre faggruppernes bidrag

Fælles forståelse af, hvordan de enkelte faggrupper og enkelte medarbejdere hver især bidrager til løsning af kerneopgaven, og hvordan de samlede kompetencer anvendes i den bedst mulige løsning af kerneopgaven.

Arbejdet med at fastlægge, hvordan og med hvilke metoder og redskaber man kan løse en given kerneopgave, kan vise, at der er store forskelle i opfattelsen – selvom medarbejdere og ledelse er enige på det abstrakte niveau. Hvordan skal forholdet fx være mellem forberedelse og undervisning i folkeskolen? I hvor høj grad skal forældresamarbejdet prioriteres i forhold til det direkte arbejde med børnene i daginstitutionerne? Hvilken pædagogisk tilgang er mest hensigtsmæssig i arbejdet med udviklingshæmmede unge? Hvilke typer aktiviteter skal understøttes i byens parker til hvilket formål med hvilke konsekvenser? Skal vi stille krav til den ældre medborger om rehabilitering selvom de kvier sig ved det og bliver utilfredse på den korte bane? Hvor meget yder den enkelte medarbejder overfor den enkelte borger, og skaber medarbejderne dermed forskellige forventninger gennem deres opgaveløsning?

Tilbagevendende diskussioner af kerneopgaven, herunder diskussion af relationen mellem kerneopgaven og de konkrete opgaver og ydelser, kan være med til at finde svar på de mange spørgsmål. Det er i den sammenhæng væsentligt at skelne mellem kerneopgaven og de efterfølgende arbejdsopgaver og ydelser. En enheds (et team, en afdeling eller en institution) opgaver er de aktiviteter, enheden udfører som led i løsningen af den lokale kerneopgave – i en given organisatorisk sammenhæng. Dette foregår i mange tilfælde i et samspil med andre enheder.



Ved den enkelte medarbejders opgaver forstår vi de konkrete aktiviteter, som de enkelte medarbejdere udfører som led i det daglige arbejde og som led i det job de er ansat til. Udførelsen af disse opgaver bidrager på den ene eller anden måde til løsningen af den lokale kerneopgave. Opgaveløsningen for medarbejderne foregår oftest i et samspil med andre medarbejdere i egen eller andre enheder og med borgerne.

Ydelser er et mere tvetydigt begreb. Umiddelbart relaterer det til nogen, som yder noget for eller til andre. Det vil sige, at den kommunale medarbejder leverer en ydelse til en borger. Der er dermed tale om en aktivitet med servicekarakter. Borgernes oplevelse af ydelserne (den oplevede ydelse) er ikke nødvendigvis den samme, som den forståelse, kommunen, afdelingen osv. har af den/de ydelser de leverer (den leverede ydelse).

Ydelsesbegrebet lægger ikke umiddelbart op til aktiv inddragelse af borgerne og slet ikke til samskabelse som vi diskuterer yderligere i kapitel 3.4. Begrebet lægger i højere grad op til, at borgerne er kunder, der skal modtage service fra det offentlige. I nogle tilfælde anvendes også kerneydelse som en slags synonym for kerneopgaven. Det sker ofte i relation til fagprofessionelle, hvor bestemte elementer af deres faglighed er knyttet til ganske bestemte aktiviteter som fx at undervise eller pleje ældre borgere. Målet med disse aktiviteter ligger imidlertid ud over ydelsen og er i det første tilfælde læring og i det andet tilfælde et godt og værdigt liv som ældre. Der kan derfor også være andre faggrupper og forhold, som bidrager til at opfylde dette mål, og vi foretrækker derfor at anvende kerneopgaven som det overordnede begreb. Det er dog stadig relevant at overveje, hvordan forskellige faggrupper bidrager til løsning af kerneopgaven.

Ideen er netop, at en fælles opfattelse af den overordnede kerneopgave kan gøre arbejdspladsen i stand til at rumme forskellige faglige og personlige tilgange til opgaveløsningen. Det vil ofte være sådan, at der ikke kun er én rigtig måde at løse opgaverne på. Fx skal forskellige børn takles forskelligt, og en type pædagogik er ikke nødvendigvis rigtig for alle børn. En diskussion af kerneopgaven kan fremme forståelsen af, hvordan forskellige fagligheder og medarbejdere sammen bidrager forskelligt til løsningen, og hvordan samspillet er mellem eget bidrag og de andres bidrag. Herved kan man også få grundlag for at tage stilling til borgernes forskellige behov. Det gælder fx forskellige børns behov i daginstitutionen og/eller de mange grupper i byens parker, som gerne vil bruge parken til så forskellige aktiviteter som sport, transport, rekreation, sociale møder, læringsaktiviteter og kulturelle arrangementer, hvor flere af aktiviteterne kan være i indbyrdes modstrid. Her skal medarbejderne finde ud af at give størst mulig adgang til at opfylde de fleste behov og samtidig prioritere mellem behovene, hvis det bliver nødvendigt.



## Forholdet til organiseringsopgaverne

I den konkrete udførelse af opgaverne møder medarbejdere og ledelse de rammer for opgaveløsningen, som sikres gennem organiseringsopgaven. Som vi tidligere har skrevet, er organisering en nødvendighed for at kunne udføre de arbejdsopgaver, som direkte bidrager til at løse kerneopgaven, men organiseringsopgaverne kan komme til at fylde for meget i forhold til løsningen af kerneopgaven. Vi hører ofte at medarbejderne udtrykke, at de efter en travl arbejdsdag har en oplevelse af, at de ikke fik udført "det, de egentlig skulle gøre". Hvordan kan folk komme gennem en arbejdsdag og føle, at de overvejende har brugt tid på forstyrrende eller irrelevante opgaver? Svaret ligger bl.a. i, hvor godt organiseringsopgaven er tilrettelagt og sat i sammenhæng med kerneopgaven. Virker møder som spild af tid, eller oplever man, at diskussionerne bidrager til at organisationen bliver bedre til at reflektere over og håndtere kerneopgaven fx i forhold til udviklingen af børnene. Bidrager de statistikker og indberetninger, der skal laves, til at give viden om eller støtte til at løse opgaverne, eller giver de ingen mening, fordi de faktisk ikke anvendes til noget.

Et problem med organiseringsopgaven er, at opgaverne ofte fremstår som ufravigelige. Kvalitetstjekket skal gennemføres, selvom det i det konkrete tilfælde virker irrelevant. Afdelingsmødet skal afholdes, for ellers får man ikke opbakning til 'virksomhedsplanen'. Med tiden kan lovkrav og den centrale forvaltning lægge så mange hver især fornuftige 'skal'-opgaver ned over de lokale organisationer, at de tilsammen hæmmer udførelsen af de nødvendige konkrete opgaver som knyttes til kerneopgaven. Det bliver således vigtigt at synliggøre, hvilke opgaver der bidrager til kerneopgaven, og hvilke der er nødvendige for at understøtte og synliggøre den enkelte arbejdsplads' indsats og dermed sikre legitimering af eksistens og ressourcer.



## Kerne og periferi

Når man italesætter noget som 'kerne' så bliver andet i det mindste sprogligt uvægerligt mere 'perifert'. Fokus på kerneopgaven kan hjælpe med at se mere langsigtet på opgaverne, men det vil også medføre, at man kan komme til at se på nogle opgaver som værende tættere på kerneopgaven og på andre som mere perifere. Og det kan måske give anledning til at nogle praksisser nedprioriteres eller forandres.

Der kan være risiko for, at nogle grupper oplever, at kerneopgavediskussionen fører til, at deres opgaver bliver beskrevet som mere perifere. Dermed kan de opleve, at deres indsats mister anerkendelse og måske kommer i fare i forbindelse med omstruktureringer. Men alle opgaver i organisationen bør bidrage til kerneopgavens løsning. Nogle er måske tættere forbundet med kerneopgaven, andre er understøttende opgaver, som er nødvendige for at kerneopgaven kan løses i det lange løb: fx administration, rengøring og madlavning. Og via en diskussion af kerneopgaven kan det vise sig, at disse understøttende opgaver kan spille en mere direkte rolle i forhold til kerneopgaven: fx madlavning på en daginstitution. Den kan bidrage til børnenes udvikling gennem deres deltagelse i madlavningen, og synlig rengøring i skolen kan øge elevernes forståelse af deres medansvar for at holde orden og rent på skolen og generelt som borgere i samfundet.

Nogle opgaver vil dog primært være understøttende (fx kontor rengøring). For de medarbejdere, der udfører opgaven, kan der dog stadig formuleres en kerneopgave, fx at sikre et rengøringsniveau som skaber bedst mulige betingelser for arbejdet på kontoret, men det kan være vanskeligt at lede og prioritere disse opgaver på linje med organisationens kerneopgave. Det bliver derfor utilfredsstillende for de omfattede faggrupper, hvis ledelsen ikke også har fokus på deres opgaveløsning. Det kan derfor være en diskussion værd, om sådanne kan kobles tættere til kerneopgaven, eller om det fagligt set ville være bedre at udføre dem i regi af en anden organisation, fx gennem udlicitering eller udskillelse i en særlig kommunal organisation. Man skal blot være opmærksom på, at når opgaver først er udliciteret og kontraktliggjort, kan det være endog meget vanskeligt at få dem relateret til kerneopgaven, hvis denne forbindelse ikke er formuleret i kontrakten. Og det kan være ganske kompliceret at indskrive i en kontrakt at rengøringen på skolen skal bidrage til opfyldelse af pædagogiske målsætninger, bl.a. fordi det kan være svært at kontrollere hvornår kontrakten i det tilfælde faktisk er overholdt.

### Den enkelte opgave og helheden

En konsekvens af at fokusere på kerneopgaven er erkendelsen af, at den enkelte arbejdsplads og faggruppe i kommunen sjældent er alene om at løse kerneopgaven, og at en given arbejdsplads' opgaveløsning kan være helt afgørende for andre arbejdspladser's opgaveløsning. Det kan både være andre arbejdspladser i kommunen, men det kan også være ikke-kommunale arbejdspladser som fx psykiatrien, hospitaler og uddannelsesinstitutioner. Derfor er det ikke tilstrækkeligt at have en forståelse af kerneopgaven, som snævert forholder sig til egen arbejdsplads. Med borgeren i centrum er det fx nødvendigt at se på, hvordan den enkelte arbejdsplads og faggruppe bidrager til den værdiskabelse for borgeren, som er det langsigtede mål.

Den psykisk syge har brug for at alle instanser omkring sig – både kommunale og regionale – arbejder i samme retning og prøver at koordinere indsatsen. Den ældre, som har været indlagt, har brug for, at hospitalet kommunikerer med hjemmeplejen om, hvornår hun bliver udskrevet, og hvilken støtte hun har behov for fra kommunen, når hun kommer hjem. Skoleeleven har brug for, at skolens personale kan vejlede i forhold til overgangen fra skolen til det efterfølgende uddannelsessystem.

Det gør ikke arbejdet med kerneopgaven mindre kompleks, men det vigtigste er måske også, at politikere, ledere, medarbejdere og borgere er bevidste om, at tingene hænger sammen, og at en god opgaveløsning – både i forhold til den konkrete borger og den almene borger – er afhængig af, at de forskellige arbejdspladser og borgerne er parate til at prøve at koordinere og samarbejde, i stedet for at suboptimere i forhold til egen indsats. De seneste års diskussioner om relationel koordinering har bl.a. handlet om dette (Gittell, 2009).



## Kerneopgaven for og med borgerne

Som vi har beskrevet i kapitel 2, har både ledelse, medarbejdere, politikere og borgere en rolle at spille i fastlæggelsen af kerneopgaven. Fastlæggelsen sker i et samspil med borgerne – både i forhold til den konkrete opgaveløsning, hvor medarbejder og borger har en relation, samt i den mere overordnede demokratiske proces mellem borgere og politikere samt i brugerbestyrelser og lignende.

Men traditionelt har der i forhold til den konkrete opgaveløsning været en tendens til, at kommunerne som myndigheder og de enkelte faggrupper som fagprofessionelle har defineret både opgaven og den rigtige løsning. Det er sket på grundlag af myndighedsopgaven som er fastlagt af loven og fortolket af fagprofessionelle på grundlag af deres særlige viden som fx skolelærere, pædagog, socialrådgiver og gartner. Myndigheden og de fagprofessionelle har rent ud sagt "vidst bedst" på borgerens vegne. Det er stadig rigtigt i den forstand, at myndighedsopgaver og fx læring kræver en særlig faglig viden, som medarbejderne sætter i spil i deres opgaveløsning, men samtidig er der i dag et voksende krav om at borgerne inddrages direkte i løsning af opgaven.

Denne inddragelse sker på forskellig måde. Opgaveløsningen skal tilpasses den enkelte borgers behov, og det er derfor nødvendigt, at den kommunale fagprofessionelle sammen med borgeren får afklaret behovet. Det kan fx være den



ældres behov for hjemmehjælp, førtidspensionistens behov for støtte, foreningens behov for faciliteter og elevens behov i forhold til læring. Den rigtige løsning af kerneopgaven afklares i den sammenhæng i et samspil mellem den fagprofessionelle og borgeren. Borgeren bidrager med sin viden om egne behov. Den fagprofessionelle bidrager med sin særlige viden fra sin uddannelse og professionelle praksis, som hun samtidig skal kombinere med de rammer, forvaltning eller politikere har sat i form af fx mål og ressourcer. Samtidig med, at medarbejderen således arbejder for borgerne, arbejder medarbejderen også med borgerne.

Denne tilgang bliver yderligere skærpet, når det ikke alene gælder om i fællesskab at afklare behov og finde den bedste løsning, men også om at skabe løsningen sammen. Samskabelse (co-creation) er således et fokuspunkt for både den kommunale og den øvrige offentlige sektor. Ved samskabelse vokser den rigtige opgaveløsning ud af samspillet mellem medarbejder og borger. Denne samskabelse kan antage mange former. I folkeskolen er det oplagt, at læringen sker i samspillet mellem lærer og elev. Man kan sige, at her har der længe fundet en grad af samskabelse sted, men elever og forældre inddrages nu i højere grad i samskabelsen når de fx inddrages i aftaler om fælles mål for barnets udvikling (Olesen, 2014). Rehabiliteringen på ældreområdet udgør et tilsvarende eksempel med inddragelse af både de ældre og pårørende.

En anden type eksempel er samspillet mellem medarbejdere og frivillige, hvor de frivillige bidrager til at øge kvaliteten af den offentlige kerneopgave. Det kan både være frivillige, som yder en indsats på plejehjem og i biblioteker, og det kan være frivillige i foreninger som på forskellig måde anvender og bidrager til kommunale faciliteter. I det sidste tilfælde kan den kommunale kerneopgave på den ene side være at stille en fysisk facilitet som fx en sportshal til rådighed, og på den anden side kan opgaven i et bredere perspektiv være facilitering af samarbejde og samvær mellem de mange foreninger som anvender en sportshal, og måske de unge der anvender hallen som opholdssted.

Denne samskabelse af løsningen af kerneopgaven stiller imidlertid nye krav til borgerne. Når de skaber løsningen sammen med medarbejderne, får de også et medansvar, og borgerne ændrer rolle fra blot at være modtagere af ydelser – eller kunder, der skal have service som betaling for deres skat – til medansvarlige aktører. Men borgere er også brugere som modtagere af kommunens ydelser, og de kan skifte position afhængigt af deres interesser. Hvis de som brugere er utilfredse med den ydelse, de modtager, kan de vælge at skifte position til 'borger' der bruger sin demokratiske ret og pligt til at påvirke kommunens beslutninger. Bl.a. derfor er der indbygget dilemmaer i samskabelse. Ved at inddrage borgeren i opgaveløsningen kan der opstå sammenstød mel-

lem på den ene side det, borgeren oplever som sine behov og på den anden side fagpersonernes faglige vurdering samt kommunens politiske prioriteringer.

Det er desuden vanskeligt at møde borgeren på lige fod. Dels fordi den faglige medarbejder gennem sin uddannelse og sit netværk har mere viden og flere ressourcer, og dels fordi mange faglige medarbejdere har en større eller mindre rolle som myndighedsudøvere, der kan træffe afgørelser på borgernes vegne. Skolelæreren skal give karakter, pædagogen kan vælge at indberette truede børn, og på ældreområdet skal medarbejderne træffe beslutninger, som balancerer mellem hjælp og rehabilitering. På nogle områder er myndighedsrollen endda dominerende. Det gælder fx, når der skal gives byggetilladelser, eller der skal træffes afgørelser i sociale sager. Der er derfor behov for at finde den delikate balance mellem inddragelse af borgeren og myndighedsrollen. Byggesagsbehandleren kan vejlede borgeren i, hvad der skal til for at opnå tilladelsen og måske give råd om gode energiløsninger. Men denne imødekommenhed risikerer at give forventninger om en tilladelse, som der i sidste ende måske ikke er grundlag for at afgive. I andre tilfælde kan der være et modsætningsforhold mellem den samme borgers kort- og langsigtede interesser. Den ældre kan måske på det lange sigt have glæde af rehabilitering, som gør den ældre mere selvhjulpne, men den ældre oplever samtidig selve rehabiliteringen som belastende, og at nogle ydelser bliver taget fra hende.

Et yderligere dilemma skyldes de begrænsede ressourcer. Der vil naturligvis være grænser for, hvor mange ressourcer der kan anvendes til at afdække den enkelte borgers behov og til at finde frem til den rigtige løsning, samtidig med, at den bedste løsning kan kræve forskellige ressourcer i form af fx hjemmehjælpstimer eller opmærksomhed fra læreren. Flere hjemmehjælpstimer til den ene ældre kan betyde færre til den næste. På samme måde kan større opmærksomhed overfor den ene elev medføre mindre opmærksomhed overfor den næste. Der er derfor grænser for, hvor langt samskabelsen kan gå, og hvor langt der kan skabes individuelle fleksible løsninger, fordi de kan have betydning for andre borgers muligheder og rettigheder.



## Kerneopgaven, samarbejde og ledelse

Et øget fokus på kerneopgaven giver både nye muligheder og stiller nye krav til samarbejde og ledelse på de kommunale arbejdspladser. Det gælder både samarbejdet mellem ledelse og medarbejdere, mellem forskellige faggrupper og organisatoriske enheder og mellem medarbejderne i

de enkelte grupper. De nye muligheder opstår, fordi fælles afklaring af kerneopgaven giver et nyt grundlag for samarbejdet. Den fælles kerneopgave kan anvendes til at finde ud af, hvordan de forskellige parter hver for sig bidrager til kerneopgaven, og hvordan dette bidrag skal spille sammen med andre for at få den størst mulige effekt. Det giver et bedre kendskab til hinandens rolle og dermed bedre mulighed for at give anerkendelse af og vise respekt for de forskellige personers og gruppers bidrag.

### **Social kapital, samarbejde og kerneopgave**

Begrebet kerneopgave hænger snævert sammen med social kapital, som er de ressourcer, som ligger i de sociale relationer, der skabes på arbejdspladsen, når arbejdsopgaverne løses i fællesskab. Social kapital er en vigtig ressource på en arbejdsplads. På en arbejdsplads med høj social kapital har man tillid til, at de andre bidrager, man bliver behandlet med respekt, og man er i stand til at forstå de andres position (Hasle, Thoft, & Olesen, 2010) (se også Del II, kapitel 7). Hvis den sociale kapital er meget lav, vil mistilliden blokere for samarbejde og fælles afklaring af kerneopgaven, og der kan være behov for at løse op for konflikter. En højere social kapital betyder bedre samarbejde, og den forbedrer dermed løsningen af kerneopgaven, hvilket igen medvirker til at øge den sociale kapital. Et afgørende element i social kapital er netop anerkendelsen af de forskellige parter bidrag til løsning af kerneopgaven. Det gælder i særlig grad anerkendelse af bidrag fra grupper, som oplever, at deres opgaver ligger i periferien af kerneopgaven. Det kan fx være rengøring og køkkenmedarbejdere i daginstitutioner eller servicemedarbejderen på skolen. Hvis arbejdspladsens organisation er opbygget med udgangspunkt i kerneopgaven, vil alle funktioner udføre nødvendige opgaver – nogle opgaver er blot tættere tilknyttet kerneopgaven; andre er i højere grad organisationsopgaver, der understøtter løsningen af kerneopgaven. Et godt samarbejde på arbejdspladsen handler derfor i høj grad om at synliggøre og anerkende det bidrag, hver enkelt gruppe faktisk kan give til kerneopgavens løsning.

### **Ledelse og kerneopgaven**

Et stærkere fokus på kerneopgaven i den offentlige opgaveløsning får også betydning for ledelsesopgaven. Dels er ledelse et væsentligt element i fastlæggelsen af kerneopgaven, som er en kompleks proces med mange involverede interesser, og dels bliver det vigtigt, at ledelsen er opmærksom på arbejdspladsens sociale kapital, som skal sikre grundlaget for et samarbejde om kerneopgaven. Ledelsesopgaven består i høj grad i at finde vej mellem de mange forskellige interesser og afveje dem mod hinanden, således at der løbende skabes en fælles forståelse på arbejdspladsen for kerneopgaven og dens løsning. Heri indgår, at sikre, at den konkrete opgaveløsning både giver mening for borgeren samtidig med, at den i praksis understøtter kerneopgavens

langsigtet mål, dvs. at opgaveløsningen fører til den effekt og offentlige værdiskabelse, som ligger i kerneopgaven.

I en kommune formulerer politikerne løbende nye mål. Det sker i takt med, at samfund, borgere og viden ændrer sig parallelt med, at holdninger hos borgere og politikere også udvikler sig. Her er det en ledelsesopgave at få indarbejdet de politiske mål i kerneopgavens løsning samtidig med, at det foregår i et samspil mellem medarbejdere og borgere, hvor der kan være mange forskellige interesser på spil. Borgerne kan opleve, at de ikke modtager det de har behov for, forskellige medarbejdergrupper får måske nye opgaver og en ændret status som de har svært ved at se meningen i. Det kan være et konfliktfyldt farvand, men et fokus på kerneopgaven kan måske skabe det grundlag, som arbejdspladsen kan bruge til at udvikle konstruktive diskussioner mellem de forskellige interesser.

Det betyder at en del af ledelsesopgaven går ud på at udvikle en konstruktiv dialog om kerneopgaven mellem forskellige faggrupper – både i forhold til de forskellige bidrag, de yder, forskellige måder at løse opgaverne på, men også i forhold til at kunne se konstruktivt på faglighed i forhold til opgaveløsningen. Borgerne er ikke interesserede i faglighed, borgerne er interesserede i løsninger, og derfor er det vigtigt, at ledelsen ikke kun sikrer medarbejderne indflydelse på opgaveløsningen, men også skaber et udsyn udover de enkelte medarbejders egen faglighed og funktion, således at de kan se, hvordan de bidrager til at skabe den bedste samlede opgaveløsning.

Ifølge O'Flynn (2007) skal ledelsen gøre mere end til stadighed at sikre en hensigtsmæssig prioritering i forhold til de tildelte ressourcer. Det er centralt for den offentlige leder at balancere tekniske og politiske hensyn for at sikre offentlig værdi. Ledere forhandler både opad mod de autoriserende omgivelser og nedad mod klienterne, og denne forhandling bygger i høj grad på en beskrivelse af, hvordan opgaveløsningen kan skabe værdi.

Ledelsesopgaven består derfor bl.a. i at lede igennem netværk og trække ressourcer ind fra mange kilder således at man kan skabe samarbejde på tværs af fag og arbejdspladser – også i forhold til ikke-kommunale arbejdspladser. Det er altså en vanskelig opgave, lederne står overfor hvor de diplomatisk skal navigere i samspillet mellem forskellige interesser og løse komplekse problemer. Det gælder både indenfor egen organisation og i forhold til forskellige interesser med forskellige og konkurrerende interesser. Et væsentligt element er det at formidle politikernes beslutninger ud til medarbejderne. De vil ofte have en relativt overordnet karakter som skal fortolkes og omformes til konkrete arbejdsopgaver i et samarbejde mellem ledelsen og medarbejderne.

Et øget fokus på kerneopgaven betyder derfor et forstærket samarbejde, hvor forståelsen af kerneopgaven dels udvikles i et fællesskab mellem ledelse og medarbejdere med inddragelse af et borgerperspektiv og dels sker ved overdragelse af ansvar for den konkrete løsning af opgaven til medarbejderne. Ønsket om at løse opgaver for andre er netop en afgørende motivationsfaktor for offentligt ansatte (Andersen & Pedersen, 2014). Det er derfor afgørende, at medarbejderne kan gennemskue, at de faktisk bidrager til at løse opgaver for borgerne. Det kræver et medejerskab i udviklingen af forståelsen af kerneopgaven; medejerskab opstår netop gennem deltagelse og kan ikke dikteres oppefra.



## Kerneopgave, trivsel, kvalitet og effektivitet

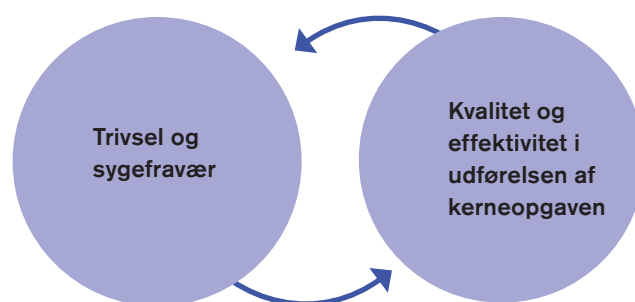
Gennem tiden har meget forskning fokuseret på, at medarbejdernes trivsel i arbejdet er vigtig for organisationers effektivt og kvalitet. Dette er en af de helt grundlæggende antagelser i human ressource management-forskningen (HR), som HR-arbejdet bygger på. Trivselsbarometre og trivselsundersøgelser gennemføres derfor både for at sikre, at medarbejderne trives, men også for at sikre, at de fortsat kan bidrage til at løse opgaverne og levere kreative idéer til udvikling af opgaveløsning og ydelser.

Arbejdsmiljøarbejdet bygger på en lignende antagelse, nemlig at et godt arbejdsmiljø er forudsætningen for, at folk trives, og at de kan opretholde et godt psykisk og fysisk helbred. Dermed vil medarbejderne i mindre grad blive syge af arbejdet, og organisationen vil blive mere produktiv og innovativ. Både HR- og arbejdsmiljølitteraturen bygger på en lang række undersøgelser der viser, at medarbejderindflydelse og -involvering, mening i arbejdet, passende krav, social støtte, udviklende ledelse og gode sociale relationer (social kapital) øger medarbejdernes trivsel og mindsker sygefravær (se i øvrigt Del II kapitel 1 og 7). Der er ligeledes en række undersøgelser der viser, at faktorer som medarbejderindflydelse og -deltagelse, udviklende ledelse og gode sociale relationer øger den organisatoriske effektivitet og kreativitet. Gode arbejdsforhold øger altså medarbejdernes engagement i arbejdet og får dem til at investere mere af deres personlige energi og kreativitet.

Der har til gengæld været langt mindre opmærksomhed på det omvendte forhold, nemlig om effektivitet og kvalitet i udførelsen af arbejdet har betydning for, om medarbejderne trives i deres job. Forskningen i mening i arbejdet peger dog i denne retning (se også Del II, kapitel 1), selvom mening ofte relateres til, om arbejdet svarer til medarbejderens

personlige værdier, eller om det skaber samfundsmæssig værdi og ikke til udførelsen af arbejdsopgaven. Der er også en forskningstradition, der påpeger, at hvis medarbejderne ikke kan udføre deres arbejde i tilfredsstillende kvalitet, så vil de mistrives, især fordi det opleves som krænkende at skulle udføre arbejdet under dårlige rammebetingelser i en kvalitet, som man ikke kan stå inde for. Dette handler altså i særlig grad om menneskelig værdighed og faglig tilfredshed. Den negative effekt forstærkes, når opgaveløsningen sker for eller i samarbejde med andre mennesker, dels fordi der er kontant afregning, hvis borgeren er utilfreds, dels fordi man som medarbejder må se afmægtigt til, hvis opgaven ikke lykkes og borgeren mistrives. Her kunne et eksempel være pædagoger, som må overlade børnene til sig selv i perioder, fordi der er for lidt personale; eller på hjemmeplejere, som må ignorere problemer hos de ældre, hvis borgeren ikke er blevet visiteret til tilstrækkelig hjælp eller fordi arbejdsprogrammet er for presset.

Nyere forskning viser, at der er tæt sammenhæng mellem medarbejdernes vurdering af den kvalitet, som de kan udføre deres centrale opgaver i, og deres trivsel (Sørensen, 2014). Der er både tæt sammenhæng mellem deres vurdering af hvor god organisationen er til opgaveløsningen og deres trivsel, og mellem deres frustration over ikke at kunne udføre opgaverne og deres mistrivsel. Sammenhængene afhænger også af andre arbejdsforhold såsom indflydelse, ledelse og sociale relation, men den findes også uafhængigt af disse sammenhænge. Denne forskning viser ligeledes, at der er relativt tæt sammenhæng mellem medarbejdernes vurdering af, hvor godt de kan udføre deres opgave og brugernes tilfredshed med opgaveløsningen. Dvs., at undersøgelserne tyder på, at kvalitet i udførelsen af kerneopgaven har betydning for både medarbejdernes trivsel og for brugernes tilfredshed. Der er altså tale om et gensidigt forhold, hvor trivsel og udførelse af kerneopgaven påvirker hinanden. Resultatet kan derfor blive en spiral, hvor en positiv udvikling gensidigt forstærker hinanden, men der kan selvfølgelig også ske en gensidig negativ påvirkning (Figur 4).



Figur 4:  
**Trivsel og opgaveløsning påvirker gensidigt hinanden**

Dette taler altså for, at det kan betale sig at investere energi i at definere og sætte de rigtige rammer op for kerneopgaven, så medarbejderne kan udføre deres arbejdsopgaver uden for mange barrierer. Dermed vil organisationen få mere tilfredse borgere og samtidig mere tilfredse medarbejdere, hvilket igen har positiv indvirkning på sygefravær, produktivitet og kreativitet. Men der er også meget, der tyder på, at god ledelse og gode sociale relationer har stor betydning for, om dette fungerer. Fagligheden spiller her en væsentlig rolle. Jo stærkere faglig tradition, medarbejderne bygger deres arbejde på, desto større er deres krav til, at kerneopgaven udføres efter bestemte forskrifter og normer, som er indlært under uddannelsen og i den efterfølgende praksis. Og kan dette ikke lade sig gøre på grund af politiske prioriteringer, er der risiko for utilfredshed og mistrivsel. Dertil kommer, at jo flere fagligheder, der er involveret i løsningen af en opgave, desto mere komplekst bliver det at stille alle tilfreds.

Sammenhængene peger derfor også på, at der kan være problemer forbundet med at lede organisationen med udgangspunkt i kerneopgaven. Hvis det politiske niveau fx fastlægger kerneopgaven på en måde, som ligger langt fra hvad organisationens medarbejdere fagligt har stået for, eller føler de kan stå inde for, ligger der potentiel en risiko for, at det fører til lavere trivsel og større sygefravær. Måske endda at nogle medarbejdere aktivt modarbejder de nye tiltag og dermed nedsætter effektiviteten. Det kan fx ske i forbindelse med gennemførelse af en politisk eller faglig reorientering af en organisation, hvor arbejdet skal ske på nye måder. I de senere år kan elementer af dette fx ses i nogle læreres reaktioner på skolereformen og blandt sagsbehandlere i reorganiseringen af arbejdet med indsatser for at få syge borgere tilbage i arbejde. Det taler for, at det er vigtigt at involvere medarbejdernes synspunkter i forbindelse med forandringer, hvilket megen forskning også dokumenterer. Det taler også for, at ledelsesopgaven i forbindelse med forandringer ikke primært handler om at overkomme modstand, men om at gøre forandringerne meningsfulde for dem, som skal udføre opgaverne på nye måder. Her er gensidig tillid mellem ledelse og medarbejdere og oplevelsen af at blive behandlet med respekt i forbindelse med forandringer og faglige reorienteringer helt afgørende for, at forandringerne lykkes og medarbejderne trives.

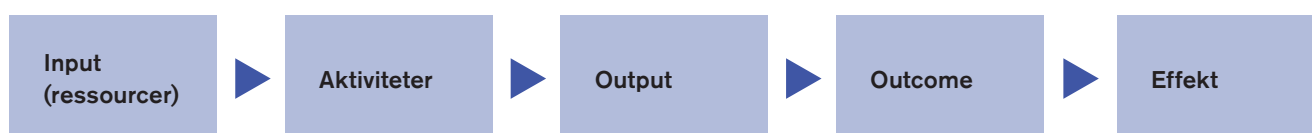


## Performance, måling og styring

Ved at sætte fokus på kerneopgaven, sætter vi fokus på de kommunale organisationers ønske om at løse opgaver for borgerne og for at skabe en langsigtet effekt. Organisationerne, politikerne og medarbejderne bliver løbende vurderet i forhold til, om de løser de opgaver, som de er "sat til" i en tilstrækkelig kvalitet. En væsentlig udfordring er derfor at undersøge, om den ønskede forandring faktisk opnås, og hvilke omkostninger der knytter sig hertil. Hvis man vil styre kommunernes opgaveløsning i samspillet mellem politikere, medarbejdere og borgere, er det altså vigtigt at finde nogle mål for, i hvilken udstrækning og hvordan kommunerne og de enkelte arbejdspladser løser deres kerneopgave.

Dermed havner vi midt i den omfattende diskussion af kontrol og målinger, som præger den offentlige sektor. På den ene side er der kritik af, at der stilles alt for omfattende krav om målinger af, hvad der foregår, med deraf følgende krav om registrering. Og på den anden sides fremhæves det, at måling er nødvendig for at finde ud af, om borgernes skattekroner anvendes fornuftigt, og om borgerne får de ydelser, som de har krav på. Begge synspunkter har sin berettigelse. Det er nødvendigt at begrænse målinger mest muligt, således at de ikke tager unødvendige ressourcer fra løsningen af kerneopgaven, men det er også nødvendigt at sikre legitimiteten af de kommunale arbejdspladser. Derfor kan det være hensigtsmæssigt at diskutere målingers i lyset af kerneopgaven.

Det er væsentligt at finde ud af, hvad der faktisk skal og kan måles. Udgangspunktet herfor kan være en model for sammenhængen mellem ressourcer, aktiviteter og resultater (Figur 5).



Figur 5: Input-output-model

Det mest almindelige og letteste er at måle på input (hvor mange penge og personaleressourcer er der stillet til rådighed?), på aktiviteter (hvad bruger fx personalet sin tid på?) og output (hvad er det umiddelbare resultat af indsatsen?). Det er i mange tilfælde straks vanskeligere at måle på resultaterne af indsatsen – og dermed at måle, hvordan kerneopgaverne løses. Målinger kan opdeles i outcome og effekt, hvor outcome er det umiddelbare resultat af en indsats, men effekt er det langsigtede resultat. Et eksempel fra en socialforvaltning kan anskueliggøre forskellen. Socialforvaltningen leverer outputs i form af afgørelse i fx sygedagpengesager. Outcome kan her være borgere, som sikres et eksistensgrundlag, mens effekten kan være, om borgeren kommer i arbejde igen eller får førtidspension. Ofte er det sådan, at den udførende kommunale enhed har kontrol med outputs (antallet af afgørelser) og en betydelig indflydelse på outcome, mens mange andre årsager kan have indflydelse på effekten. Om borgeren kommer i arbejde eller får førtidspension, vil både afhænge af borgeren selv, og af en række andre faktorer, som socialforvaltningen har begrænset indflydelse på. Det gælder fx for indsatsen fra sundhedssystemet (egen læge og hospital), holdningen hos arbejdsgiveren og udviklingen på arbejdsmarkedet. For kortsigtede opgaver kan det være vanskeligt at skelne mellem outcome og effekt. Det kan fx være tilfældet med vedligeholdelse af veje, hvor output kan være antallet af reparerede slaghuller i asfalten, mens outcome og effekt i form af færre uheld og skader på køretøjer må opfattes som sammenfaldende.

En kommune kan fx definere sin kerneopgave som det at sikre grundlaget for at borgerne kan skabe et godt liv. Det kan mere specifikt for sygedagpengeafdelingen betyde, at de arbejder på at hjælpe borgerne til at skabe det gode liv ved at de sigter mod, at flest mulige borgere bevarer tilknytningen til arbejdsmarkedet, og at de resterende får et tilstrækkeligt eksistensgrundlag. Løsningen af denne kerneopgave skal altså måles på, om borgere bevarer tilknytningen til arbejdsmarkedet, men dette resultat bestemmes i høj grad af forhold, som er udenfor sygedagpengeafdelingens kontrol. Hvis der fx er stigende arbejdsløshed som under finanskrisen, kan afdelingen faktisk forbedre kvaliteten af sin indsats, selvom der er en stigende andel borgere med sygedagpenge, som mister tilknytningen til arbejdsmarkedet. Samtidig viser effekten sig i mange tilfælde først efter en længere tidsperiode.

### Hvad kan måles?

Konsekvensen af målevanskelighederne bliver derfor ofte, at man måler på aktiviteter og outputs, selvom det ikke fortæller særligt meget om kvaliteten af løsningen af kerneopgaven. Det er ikke usædvanligt, at problemet søges løst ved at opstille endnu mere detaljerede mål for enkeltaktiviteter og afgørelser. Fx krav om, at socialrådgivere skal foretage sig ganske bestemte ting, stille bestemte spørgsmål og udfylde tjeklister, eller om hvor mange førtidspensioner der må ud-

deles. Ofte sker det i form af kontrakter mellem den centrale forvaltning og lokale arbejdspladser om, hvad der skal leveres (se del II, kapitel 5 om New Public Management). Det kan imidlertid medføre en suboptimering hvor eksempelvis borgere med sygedagpenge sendes rundt i aktivering, som ikke medfører forbedrede jobmuligheder, men blot forhindrer, at der tildeles en førtidspension.

En ofte anvendt mulighed er måling af borgertilfredshed. Det kan være fornuftigt at få et billede af, hvordan borgeren oplever mødet med den kommunale medarbejder, men tilfredshed eller utilfredshed kan imidlertid ikke altid tages som udtryk for, om kerneopgaven er løst tilfredsstillende. I mange tilfælde skal der træffes afgørelser, som borgeren ikke nødvendigvis er enige i. Den ældre ønsker måske flere hjemmehjælpstimer, bygherren vil have sin byggetilladelse uden besværlige vilkår, og forældrene vil have mere tid til netop deres barn i folkeskolen.

Hvad betyder fokus på kerneopgaven for tilgangen til målinger? Først og fremmest kan en eksplicit formulering af kerneopgaven betyde en forskydning af fokus fra levering af outputs til et spørgsmål om, hvordan den egentlige borgerrelaterede kerneopgave løses. Denne forskydning giver mulighed for at stille spørgsmålstegn ved om aktivitets- og outputmålinger medfører suboptimeringer, som ikke kommer borgerne til gavn. Fokus på kerneopgaven ændrer imidlertid ikke på behovet for at måle på, hvad ressourcerne anvendes til, og om der opnås de ønskede resultater. Det er stadig nødvendigt at dokumentere en vis performance for at sikre legitimitet af den offentlige opgaveløsning.

En mulig forbedring kan være at anvende evidensbaserede metoder. En forsimplet anvendelse af evidensbaserede metoder er imidlertid problematisk, fordi den er baseret på en lægevidenskabelig tradition, som holder konteksten konstant. Dvs., at forudsætningen er at betingelserne for forskellige institutioner skulle være helt ens. Det er sjældent muligt i kommunale organisationer. Tager man ikke højde for kontekstens betydning, kan man fejlagtigt konkludere, at en indsats virker eller ikke virker, selvom der kan være mange andre årsager til dette resultat.

Der er derfor ingen lette løsninger på måleproblemet. Det er nødvendigt med en vis måling af aktiviteter og outputs for at få indblik i hvordan ressourcerne anvendes, men der mangler gode metoder til måling af outcome og effekt, således at kvaliteten af løsningen af kerneopgaven kan belyses bedre. Måling af borgernes oplevelse af mødet med de kommunale medarbejdere kan give information om, hvordan dialog og samspil med borgerne opleves. På nuværende tidspunkt må det derfor handle om at vurdere de eksisterende og forskelligartede målinger i lyset af kerneopgaven og vurdere, hvordan de sammen kan bidrage. Det skal også vurderes om



målinger kan undværes, eller om de bør suppleres med eller erstattes af andre aktiviteter, som kan give de ønskede informationer og ikke trækker organisationen i uhensigtsmæssige retninger. Det kan fx ske gennem etablering af borgerfora samt ved på de kommunale arbejdspladser at reflektere over, hvordan aktiviteter og outputs samt borgeroplevelser hænger sammen med opfyldelse af den langsigtede effekt, som medfører en værdiforøgelse for borgeren; og i forlængelse heraf diskutere hvilke mekanismer der kan styrke disse sammenhænge.



## Udfordringer i arbejdet med kerneopgaven

I de foregående kapitler har vi diskuteret en række aspekter ved kerneopgaven. De peger på, at et fokus på kerneopgaven giver nye muligheder for et samarbejde om udvikling af opgaveløsningen, som resulterer i bedre trivsel, kvalitet og effektivitet. Der er imidlertid ikke tale om en universal løsning, som eliminerer de mange dilemmaer i den kommunale virkelighed.

Der er stadig begrænsede ressourcer til rådighed, og der vil derfor stadig være et behov for løbende prioriteringer. Dermed fortsætter den grundlæggende kamp mellem forskellige interesser. Forskellige borgergrupper vil have interesse i ressourcer til netop deres område, hvad enten det er til de ældre, biblioteker eller naturbeskyttelse, ligesom forskellige kommunale institutioner og faggrupper vil argumentere for, at deres område bør opprioriteres. Tilsvarende vil politikerne have forskellige synspunkter på, hvad der skal prioriteres særligt højt, samtidig med at de har den vanskelige opgave at tage stilling til fordeling af ressourcerne.

Et af de besværlige spørgsmål i den sammenhæng er forholdet mellem kortsigtede outcomes og langsigtede effekter. Ofte kan en begrænsning i ressourcerne stadig sikre et umiddelbart outcome, mens muligheden for at opnå den langsigtede effekt svækkes. Det kan fx gælde normeringer i daginstitutioner, hvor en lavere normering stadig kan skabe den nødvendige tryk og omsorg, mens muligheden for at bidrage til børnenes udvikling begrænses. Et andet eksempel kan være nødtørftig vedligeholdelse af en skole, som kan sikre, at den her og nu kan fungere, mens der sker en mere langsigtet nedbrydning af skolen. En bedre forståelse af kerneopgaven kan give en ny opmærksomhed på sådanne modsætningsforhold mellem et kortsigtet outcome og langsigtede effekter, hvor konsekvenserne af prioriteringerne bliver klarere. Men denne erkendelse sikrer ikke flere økonomiske ressourcer, og det vil stadig være nødvendigt at foretage

prioriteringer, som har et kortsigtet perspektiv og dermed åbner mulighed for uønskede langsigtede konsekvenser.

Konsekvenserne af sådanne prioriteringer bliver yderligere kompliceret af den ofte uklare sammenhæng mellem indsats og effekt. Der går lang tid mellem, at den kommunale indsats ydes, og effekten kan ses, og det er ikke kun indsatsen som har betydning for effekten. Det er selvfølgelig først og fremmest borgerens egne handlinger, som har betydning for effekten, men også en række andre aktører i samfundet samt samfundsmæssige udviklinger som fx kriser med øget arbejdsløshed har stor betydning. Når prioriteringerne foretages, er det derfor ikke nødvendigvis klart, hvilke effekter det vil have efter nogle år. En effektivisering af ejendomsadministrationen, som medfører mindre bemanding i sportshallen, kan få betydning for unges mulighed for at anvende hallen som opholdssted, og på sigt får det måske betydning for ungdomskriminaliteten i kommunen. Mange andre forhold har dog også betydning for kriminaliteten, og attraktive opholdssteder kan skabes andre steder end i sportshallen.

Verden står ikke stille, og det er på flere måder en udfordring for arbejdet med kerneopgaven. Mange medarbejdere og vel også ledere oplever, at kommunerne gennemfører rigtigt mange organisationsforandringer, der nogle gange opleves som mere forstyrrende end understøttende for opgaveløsningen. Derudover kan organisationsforandringerne betyde, at kerneopgaven skal forstås eller løses på en ny måde, samtidig med at samarbejdsrelationerne sættes sammen på nye måder. Sådanne forandringer kræver tid og rum til at få skabt sammenhæng og fælles forståelse i organisationen for betydningen af kerneopgaven og for de nye samarbejdsrelationer. Netop under de ofte turbulente forandringsprocesser, hvor der samtidig med forandringen skal leveres det daglige arbejde, kan det imidlertid være svært at finde denne tid.

Diskussionen i dette vidensgrundlag peger på, at en entydig formulering af kerneopgaven næppe kan findes, ligesom den ideelle løsning af opgaven aldrig bliver mulig i praksis. Der er derfor nødvendigt at acceptere tvetydighed. Der kan måske laves en helt overordnet formulering af den kommunale kerneopgave – fx at bidrage til at skabe forudsætninger for borgernes gode liv. Men det er en så overordnet opgave, at den kun giver begrænset hjælp til det konkrete arbejde. Dog fortæller det noget om retningen, idet sådan en formulering lægger vægt på at skabe muligheder for at borgerne selv tager ansvar for deres eget liv. Det er derfor nødvendigt at omsætte denne overordnede opgave til et hierarki af formuleringer af kerneopgaver på de enkelte forvaltningsområder, men der vil altid være behov for en betydelig flertydighed. Det gælder både, fordi kerneopgaven vedrører forhold som den kommunale arbejdsplads ikke kan kontrollere, og fordi der er behov for, at medarbejderne individuelt og i grupper selv får mulighed for at finde deres fortolkning af, hvorledes

deres arbejdsopgaver bidrager til den fælles kerneopgaver. Det er netop denne fortolkning, som skaber motivation og medansvar, og som giver mulighed for tilpasning til de enkelte borgeres konkrete situation.

Alt dette sagt, så er kerneopgaven et begreb, som både ledere og medarbejdere har taget til sig for at skabe positive forandringer i den offentlige administration. Sådanne begreber kan være en positiv kraft, fordi de kan ruske op i stivnede organisatoriske strukturer og fastlåste mønstre. Der er dog også en fare for, at de bemægtiger sig dagsordenen og blot igangsætter nye projekter, som måske endda tager tid fra løsningen af... kerneopgaven. Der kan derfor være en tendens til, at sådanne begreber kun er populære, så længe de ikke har fået et konkret indhold. Dette skyldes, at alle interessenterne kan indskrive deres håb og modsætningsfyldte interesser i begrebet. Når indholdet bliver konkretiseret, kommer uenighederne til udtryk og man forsøger sig måske med et nyt og endnu bedre begreb.

Vi mener dog, at begrebet 'kerneopgaven' under de rette organisatoriske omstændigheder kan rumme sådanne uenigheder og modsætninger, og at begrebet kan bidrage til at skabe sammenhængskraft, samtidig med at netop uenigheder og modsætninger skaber muligheden for fornyelse. At diskutere og definere arbejdspladsens kerneopgave kan således være en mulighed for i samarbejde at fastlægge de mål, som alle i organisationen bidrager til at løse. Det kan skabe tilknytning for tilsyneladende perifere opgaver og dermed meningsfuldhed for medarbejderne, og det kan anvendes som en fælles platform til at diskutere prioriteringer og arbejde med udvikling af det tværfaglige samarbejde.



## DEL II. FORSKELLIGE FORSKNINGSTRADITIONERS BIDRAG TIL FORSTÅELSE AF KERNEOPGAVEBEGREBET

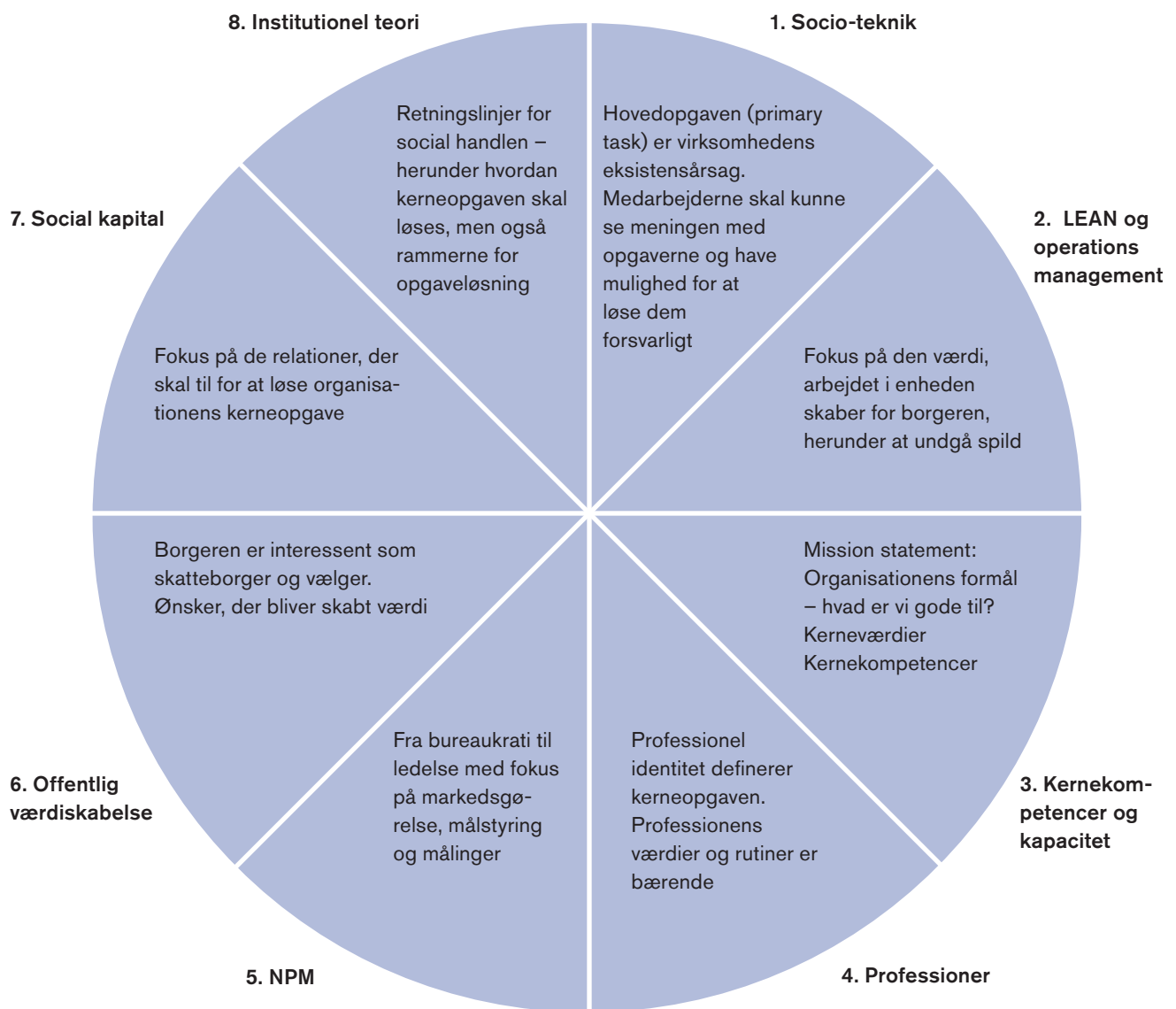
Diskussionen i den første halvdel af dette vidensgrundlag om kerneopgaven som begreb viser, at det på den ene side fremtræder som enkelt og letforståeligt – hvilket måske er en mulig forklaring på populariteten. På den anden side skal der ikke mange refleksioner til, før det bliver klart, at begrebet er ganske komplekst og tvetydigt. Det er samtidig et begreb, som kun i begrænset omfang er diskuteret eksplicit i forskningen. På engelsk er der ikke nogen god oversættelse. Mest direkte kan man formodentlig oversætte kerneopgaven til primary task, men det er heller ikke et begreb, som ofte anvendes forskningsmæssigt i engelsksproget videnskabelig litteratur. Det vil sige, at vi med denne diskussion af kerneopgaven betræder nyt land.

For at arbejde os ind på feltet har vi udvalgt en række forskningstraditioner, som på den ene eller anden måde kan bidrage til en udvikling af forståelsen af begrebet. Vi har valgt nogle traditioner indenfor organisation og ledelse som typisk har deres udspring i private virksomheder. Det gælder socioteknikken, lean og operations management samt kernekompetence og kapabilitet. Andre traditioner er mere direkte rettet mod den offentlige sektor. Det gælder fx forskning i professioner, new public management (NPM) og offentlig værdiskabelse, mens der er mere generelle teorier, som i højere grad går på tværs af sektorer. Det gælder fx social kapital og institutionel teori. Her bringer vi således en kort introduktion og vurdering af relevansen for kerneopgavebegrebet af følgende forskningstraditioner:

- socioteknikken
- lean og operations management
- organisatorisk kernekompetence og kapabilitet
- professioner
- new public management
- værdiskabelse i den offentlige sektor
- organisatorisk social kapital
- institutionel teori.

De otte forskningstraditioner bidrager hver på sin måde til forståelsen af kerneopgavebegrebet, og vi har i figuren på næste side kort sammenfattet, hvilket bidrag hver af traditionerne giver til vores diskussion af kerneopgaven.

# Oversigt over teoriernes bidrag til diskussion af kerneopgaven



# 1. Socioteknikken

En kilde til forståelse af kerneopgaven i kommunerne kan søges indenfor den sociotekniske forskningstradition, som oprindeligt blev udviklet på Tavistock instituttet i London i 1950'erne. Rice (Rice, 1958) skrev tidligt om vigtigheden af virksomhedens "primary task" hvilket han definerede som virksomhedens grundlæggende årsag til at eksistere som virksomhed. Den er både en form for vision og udgør samtidig det forretningsmæssige grundlag. Han fremhævede, at en ledelse, som ikke sikrer virksomhedens overlevelse, selvom det kræver rationaliseringstiltag, gør medarbejderne en bjørnetjeneste. Samtidig fremhæver Rice medarbejdernes faglige stolthed som et vigtigt element i forståelsen af kerneopgaven. Han peger fx på tømrernes grundlæggende frustration over ikke at have adgang til ordentlig kernetræ efter krigen som en forståelig, men alligevel ubærlig betingelse i arbejdet. Det gjorde det umuligt at udføre arbejdet i en kvalitet, som de kunne stå inde for. Dermed havde Rice en tilgang til kerneopgaven, som både havde et arbejdsgiver- og arbejdstagerperspektiv, og som har klare paralleller til vores nutidige diskussion af kerneopgaven.

Socioteknikkens videre udvikling, fx i Norge (Thorsrud & Emery, 1970) og Sverige (Gardell, 1977), fokuserede bl.a. på at organisere arbejdsopgaverne, så de ikke defragmenterede, hvilket de tayloristiske principper, importeret fra USA, havde en tendens til. Socioteknikken fremhæver bl.a., at arbejdet skal tilrettelægges med mest mulig variation og helhed i arbejdsopgaver, og at det indgår i et sammenhængen- de teknisk og socialt system, som sikrer, at medarbejderne kan se meningen med opgaverne, og at opgaven kan løses fagligt forsvarligt. Socioteknikken blev derfor også forløberen for gruppeteknologi og selvstyrende grupper. Dermed skulle arbejdsorganiseringen sikre motivation og produktivitet, hvilket senere udviklinger i den engelske "job design"- tradition har understøttet (Grant & Parker, 2009; Hackman & Wageman, 2007). Socioteknikken opstod i et samarbejde mellem arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer og blev dermed også et grundlag for senere initiativer som "det gode arbejde" og "det udviklende arbejde".

På medarbejdersiden støttes den oprindelige sociotekniske tænkning om kerneopgaven af senere forskningsbidrag, herunder Sennetts (2008) bog om "the craftsman", hvor han fremhæver medarbejdernes optagethed af og tilfredshed med at udføre godt "håndværksmæssigt" arbejde; Hodsons (2001) bog om værdighed på arbejdet og tilknytningen til meningsfuldhed; og Semmers m.fl. (Semmer, Jacobshagen, Meier, & Elfering, 2007) artikel om medarbejderstolthed og krænkelse, hvor de bl.a. fremhæver, at uhensigtsmæssige eller uigennemtænkte forhold på arbejdspladsen, som

forhindrer en god udførelse af de konkrete opgaver, kan opleves meget krænkende for medarbejderne. Dette kan føre til stress – og dermed nedsat produktivitet.

Disse vinkler på kerneopgaven foreskriver altså, at arbejds- givere og medarbejdere sammen kan og bør arbejde på at skabe arbejdsorganiseringer, som er produktive og som op- leves fagligt meningsfulde og givende. Konkret handler det både om organiseringen af arbejds gange og om sikring af en sammenhæng med de overordnede rammer for arbejdets udførelse.

Bortset fra Rices (1958) oprindelige bog er en egentlig diskussion af, hvorledes kerneopgaven beskrives og afgræn- ses imidlertid beskeden. Det er mening i arbejdet, som er i centrum, og meningen defineres nærmest som medarbejder- nes oplevelse af meningsfuldhed. Der kan i det lys således tænkes modsætningsforhold mellem, hvad medarbejderne oplever som meningsfyldt, hvad ledelsen oplever som nød- vendigt at udføre, og det behov, som omverdenen forventer en organisation opfylder. Hele socioteknikken var desuden fra starten tænkt i forhold til private virksomheder, og først i nogle af de senest omtalte værker indgår også arbejde i den offentlige sektor, men begrebet diskuteres fortsat stor set udelukkende i forhold til oplevelsen af meningsfuldhed.

Otter (1987a; 1987b) udgør dog en undtagelse. Han bygger på den svenske sociotekniske tradition og diskuterer speci- fikt de særlige forhold ved arbejdet i den offentlige sektor. Han peger specielt på de særlige relationer, der er mellem en stor del af medarbejderne i den offentlige sektor som fx lærer-elev og plejer-patient, hvor medarbejderne ikke er tje- ner eller oppasser, heller ikke øvrighed eller formynder. Men i rollen indgår elementer af at tjene og passe på og i visse tilfælde træffe beslutninger på borgerens vegne. Denne sær- lige relation medfører behov for en interaktiv organisation, som skaber en dialog mellem medarbejderen og borgeren. Det er en tilgang, som passer ganske godt sammen med den nyere diskussion af i, hvilken udstrækning medarbejderne i den offentlige sektor skal arbejde både for og med borgerne.

## 2. Lean og operations management

Socioteknikken kan i høj grad ses som en reaktion på den industrielle organisering af arbejdet, hvor taylorisering og fordisme dannede de væsentlige principper for organisering. Parallelt med socioteknikken fik industrial engineering og operations management imidlertid også øje på behovet for en bredere tilgang til effektivisering og rationalisering. Det skete bl.a. med udviklingen af kvalitetsstyring først og fremmest i form af total quality management (TQM), ofte tilskrevet Deming (1986) og den efterfølgende kvalitetsstyringsstandard ISO 9001, hvor kvalitet blev beskrevet som opfyldelse af kundens behov. Deming udviklede sine ideer i Japan efter 2. Verdenskrig, og hans ideer dannede bl.a. grundlag for udviklingen af Toyota Production System (Liker, 2004), som igen dannede grundlag for produktionskonceptet lean (Womack & Jones, 1996; Womack, Jones, & Roos, 1990). Det blev lanceret for 25 år siden som et forsøg på at udvikle konkurrenceevnen i den amerikanske bilindustri, der var under et hård konkurrencepres fra Toyota og andre japanske bilproducenter.

I løbet af halvfemserne bredte lean sig hurtigt indenfor industrien, og efter årtusindskiftet har lean vundet stadig større udbredelse indenfor mange brancher. Det gælder også i den offentlige sektor, hvor lean nu har fundet bred anvendelse også i Danmark. Hospitalerne er i høj grad gået foran, men også i kommunerne arbejder man mange steder med lean.

Hovedideen i lean er at skabe værdi for kunden og i forlængelse heraf at fjerne spild (waste) i produktionsprocessen som ikke bidrager til at skabe værdi for kunden. Derved vil kunden i princippet få bedre og billigere produkter, og fabrikanten få forbedret indtjening og konkurrence. Værdibegrebet fremstår som tiltalende og enkelt, og det kan umiddelbart omsættes til den offentlige sektor som værdi for borgeren, og ingen kan være uenige i, at den offentlige sektor er til at for at skabe værdi for borgerne.

Ved nærmere overvejelse er begrebet imidlertid ikke så enkelt. Selv i de private virksomheder er det ikke nødvendigvis banalt at præcisere værdien for kunden. Hvilke elementer er det rent faktisk, at kunden værdsætter i et teknisk apparat med mange muligheder, og hvilken rolle spiller den tilknyttede service. Det er dog mere enkelt i private virksomheder fordi kunden (til trods for muligheder for segmentering) er veldefineret som køberen af produkt eller ydelse. I den offentlige sektor er det langt mere kompliceret, fordi der ikke er en entydig kunde i form af en borger, og selv den enkelte borgers interesse er ikke nødvendigvis entydig. Mange forhold kan spille ind, og blandt de væsentligste kan nævnes:

- adskillelsen mellem den der betaler (bevilger) pengene, og den, der forbruger ydelsen
- den enkelte borgers behov eller ønske, der kan stå i modsætningsforhold til andre borgeres, hvis fx den enkelte anvender ressourcer, som dermed fratages andre borgere
- at nogle opgaver i forbindelse med myndighedsudøvelse ikke opleves som positive af den enkelte borger, mens alle andre borgere har en stor interesse i deres varetagelse (fx politiet eller miljøkontrol i kommunerne)
- at borgerens interesse på kort og langt sigt ikke behøver at være sammenfaldende

Typisk anvendes lean dog ret ureflekteret, og det primære sigte er ofte at reducere ressourceanvendelsen til at fremstille den ydelse, man nu en gang fremstiller, uden refleksioner over, om borgerens behov i virkeligheden kunne opfyldes på en helt anden måde. Der er derfor typisk større fokus på spild (waste) og i mindre grad på værdiskabelsen.

## 3. Organisatorisk kernekompetence og kapabilitet

En anden mulig kilde til forståelse af kerneopgaven i kommunerne kan findes i den traditionelle strategi- og ledelseslitteratur. Her finder man overvejelser om organisationers kerneværdier og kernekompetence, samt det beslægtede begreb om udviklingen af 'dynamic capabilities'.

Igennem de sidste årtier har virksomheder formuleret 'mission statements', 'credos', og nogen er endda gået så langt som til at påberåbe sig en 'corporate religion' (Urde, 2003). Et mission statement udtrykker grundlæggende en organisations formål eller eksistensberettigelse, og det består typisk af en beskrivelse af tre elementer (Bart, 1997):

- den primære målgruppe
- bidraget til denne målgruppe
- særpræg (hvordan denne organisations bidrag adskiller sig fra andre konkurrerende organisationer).

På mange måder danner et mission statement en udmærket overordnet beskrivelse af en organisations kerneopgave gennem en klargøring af målgruppen og det særlige bidrag (værdiskabelsen) som organisationen yder til denne målgruppe. Mission statements er da også blevet udarbejdet af mange offentlige organisationer. Det er måske mest enkelt for organisationer, som direkte arbejder for borgerne i en børnehave eller et plejehjem. Men der er normalt ikke tale om konkurrerende organisationer, som skal differentieres med et særpræg, og igen er definitionen af målgruppen en relativt

kompleks opgave, idet den både kan bestå i en konkrete borger, en generaliseret borger og i en mere almen samfundsinteresse. Og det kan være ganske svært at prioritere mellem de forskellige dele af målgruppen. Når et mission statement er fastlagt, er der desuden behov for at klargøre, hvordan forskellige aktører gennem deres opgaveløsning bidrager til at opfylde mission statement (kerneopgaven).

Mission statement er typisk rettet mod eksterne aktører (kunder, leverandører og andre) og præsenteres på organisationens hjemmeside, men det spiller også en rolle som retningsgiver for udvikling af de interne processer, som kan beskrives som dynamiske kapabiliteter og kernekompetencer. De behøver dog ikke nødvendigvis at være italesatte eller for den sags skyld planlagte og gennemdiskuterede. Disse processer har ofte karakter af reservoirer af organisatorisk potentiale, som i en vis udstrækning kan ekspliciteres og udvikles.

Teorien om kernekompetencer er en udløber af den resource-baserede tilgang til virksomhedsstrategi (Penrose, 1958). Prahalad og Hamel (1990) fastslår, at det ikke er markedets udsving, prisniveauet eller den konkrete ydelse, der alene skaber værdi, men derimod de bagvedliggende kompetencer der adskiller organisationen fra dens konkurrenter. Der er dermed tale om et indefra-ud-perspektiv på værdiskabelse (Pablo, Reay, Dewald, & Casebeer, 2007). Kernekompetencer beskrives således: "*Core competencies are the collective learning in the organization, especially how to coordinate diverse production skills and integrate multiple streams of technology*" (Prahalad & Hamel, 1990). Eksempelvis beskriver forfatterne, hvordan Sony på daværende tidspunkt var markedsledere indenfor 'minituarization'-teknologi. Derfor blev denne kernekompetence også tænkt ind i alle udviklingsprocesser og markedsføringskampagner, således at kernekompetencen kunne bruges på flere markeder på en gang.

En populær videreudvikling af kernekompetencebegrebet kommer i form af teorien om dynamiske kapabiliteter. Disse betegner processer, der anvender virksomheder og organisationers ressourcer på den mest hensigtsmæssige måde. Dynamiske kapabiliteter er heterogene processer fra virksomhed til virksomhed, da disse afhænger af traditioner og partikulære arbejdsgange i virksomheden. Dog kan man se sammenhænge og ligheder på tværs af organisatoriske kontekster. Dynamiske kapabiliteter bliver beskrevet som "Specific organizational and strategic processes by which managers alter their resource base" (Eisenhardt & Martin, 2000).

Både kernekompetencebegrebet og dynamiske kapabiliteter er udviklet og udelukkende anvendt i industrielle kontekster (Eisenhardt & Martin, 2000). Dog kan beslægtede ideer

med fordel overføres til eksempelvis offentlige organisationer (Matthews & Shulman, 2005) hvor der kan identificeres muligheder for øget værdiskabelse baseret på såkaldte 'lommer' i organisationen, der har et uudnyttet potentiale for samarbejde, innovation og organisatorisk forandring. Det viser bl.a. en undersøgelse fra Canada (Pablo et al., 2007). I dette casestudie undersøgte forfatterne hvordan en tankegang om dynamiske kapabiliteter og interne ressourcer i organisationen lå til grund for en reorganiseringssproces i en sparerunde.

Gennem en eksplicit klargøring af en organisations kernekompetencer og dens dynamiske kapabiliteter kan man få et indefra-ud-perspektiv på kerneopgaven. Den kan fortælle, hvad organisationen er god til, og dermed hvilket bidrag den yder til målgruppen. I den offentlige sektor kan fastlæggelsen af kerneopgaven dog ikke alene overlades til de lokale ledere og medarbejdere. Der er altid overordnede hensyn, der skal tages i betragtning, og der er demokratiske hensyn til de valgte politikere. Udvikling af den offentlige sektor må derfor på den ene side tage udgangspunkt i eksisterende kernekompetencer og kapabiliteter, og på den anden side må den hele tiden være åben for reformulering af kerneopgaven, hvilket kan føre til behov for udvikling af nye kernekompetencer og kapabiliteter.

## 4.

## Professioner

I den offentlige sektor spiller professioner i form af fx lærere, pædagoger, sundhedspersonale og socialrådgivere en meget væsentlig rolle, og på mange måder er det professionerne i kommunerne, som gennem deres professionelle identitet mere eller mindre implicit bestemmer forståelsen af kerneopgaven.

Professionalisme er ideen om en særlig identitetsbaseret logik der karakteriserer udvalgte professioner i både den offentlige og den private sektor (Freidson, 2001). Professionalisme er ifølge bl.a. Freidson en mulighed for en offentlig sektor, hvor det er professionernes egne værdier og rutiner, der er de bærende elementer. Freidson beskriver både den idealtypiske professionelle institutionsstyring, og de principper, denne bygger på, men beskriver ligeledes en række af de udfordringer, der i disse år presser professionalismismen i en række offentlige institutioner (Adler & Kwon, 2013).

At visse grupper på arbejdsmarkedet nyder særlige rettigheder samtidigt med et særligt ansvar, er ikke en nyhed i sociologisk forstand (Evetts, 2006). Allerede Weber beskrev, hvordan visse professioner monopoliserer adgangen og retten til udførelse af visse fagligheder, og hvordan sociale grupper skaber 'social closure' eller lukkethed (Weber,

2013). Han beskrev denne proces som en art kollektiv egoisme, der igennem aktørers målrationelle handlinger begrænser andre 'uindviede' aktørers adgang til prestige, kvalitet og fortjeneste. Parson videreudviklede Webers tanker om professionerne (Dahl, 2005). Parsons så især professionerne som funktioner af samfundets differentiering, og han lagde vægt på funktionel specificitet, afgrænsede domæner for professionens virke og endelig universelle standarder for kvalitet og etik. Freidson trækker i store træk på netop denne teoritradition.

Som sagt opstilles professionalismismen som en idealtype til styring af arbejdet i og omkring statens institutioner – ved siden af henholdsvis markedet og bureaukratiet. Idealtypen på styring beskrives således: "...imagine a world in which those workers who have the specialized knowledge that allows them to provide especially important services, have the power to organize and control their own work (...) have the right to supervise and correct the work of colleagues. They do not abuse those exclusive rights, however, because they are more dedicated to doing good work for their own satisfaction" (Freidson 2001: 2).

Ifølge Freidson kendetegnes professionerne ved (a) specialiseret viden og kunnen, (b) bestemte karrieremuligheder og arbejdsmarkedsplaceringer, (c) særlig træning og uddannelse og (d) endelig en særlig ideologisk professionsidentitet om normer, mål og midler i professionen og udførelsen af arbejdet. Hvor Freidson hovedsageligt beskriver professioner som læger og advokater, kan begrebet udvides til langt flere offentlige professioner (Brante, 1990; Bertilsson, 1990). Og professionstilgangen er derfor et godt teoretisk udgangspunkt for diskussionen af forholdet mellem professionerne, deres identiteter, kerneopgaver og forhold til det omgivende samfund.

Professionerne leverer altså gennem deres uddannelse og faglige identitet en afgørende kvalitet til den offentlige sektor. De skaber værdi for borgerne gennem anvendelse af den specialiserede viden, som hverken borgerne eller andre medarbejdere besidder, og der er typisk i den faglige identitet indbygget stærke etiske hensyn til de borgere, som de skal samarbejde med. Professionsidentiteten kan dog også indeholde problemer. Der kan være en tendens til, at den professionelle ved bedst på borgerens vegne, hvilket kan være rigtigt set i forhold til den specialiserede viden, men ikke i forhold til borgerens behov, som borgeren selv er ekspert på. Samtidig kan professionalismismen indeholde et vist konserverende element, der kan hæmme udvikling, når borgernes behov ændres.

## 5.

## New Public Management

NPM som begreb blev introduceret i en berømt artikel af Hood (1991), som gennem en analyse af udviklingen i den offentlige sektor i specielt England i 1980'erne fik sat ord på de vigtigste principper for NPM. Senere analyser har yderligere karakteriseret nøgleelementerne i NPM (Se en oversigt i O'Flynn, 2007). Væsentlige nøgleelementer i NPM er en bevægelse fra bureaukrati til management med fokus på markedsgørelse (enten gennem outsourcing eller interne markeder), målstyring gennem kontrakter og efterfølgende performance-målinger og effektiv levering af serviceydelser til borgerne, der i højere grad opfattes som kunder. Et væsentligt element i NPM har netop været et opgør med professionerne, som beslutningstagerne har ment fik for stor magt og kun arbejdede for at tjene egne interesser. Denne mistillid til professionerne ligger bl.a. bag den udbredte brug af principal-agent-teorien. Den bygger på, at en opdragsgiver (principalen) udpeger en agent til at udføre opgaven, og at denne relation sikres gennem en kontrakt, som principalen kontrollerer, bliver overholdt. Derved begrænses bl.a. den fagprofessionelles mulighed for selv at definere og udføre kerneopgaven.

Debatten om NPM har været omfattende. På den ene side kan NPM tilskrives en væsentlig del af æren for at effektivisere den offentlige sektor og dermed sikre styring af økonomien, og på den anden side kan NPM kritiseres for at forringe motivationen og ansvaret for den enkelte medarbejder og arbejdsplads gennem kontrakter og tætte performancemålinger. Denne debat vil vi ikke tage stilling til her, men blot undersøge, hvorledes NPM forholder sig til kerneopgavebegrebet.

To perspektiver kan være væsentlige at fremhæve her. Det første perspektiv er NPM's fokus på de opgaver, som skal løses, således som de beskrives i kontrakter og efterfølgende overvåges gennem performancemålinger. Derved sker der en ændring fra tidligere tiders bureaukrati og professionalismisme, hvor opgaverne blev fastlagt ud fra administrative traditioner og professioners egenidentitet. Gennem NPM sker der derfor en delvis omstilling mod det som vi nu kan beskrive som en kerneopgavetankegang.

Det andet perspektiv handler netop om begrænsningerne i denne bevægelse. Netop fokus på kontrakten og ekstern eller intern konkurrence kan medføre en tendens til at fokusere på opfyldelse af kontrakten fremfor løsning af kerneopgaven. Når performancemålingerne samtidig har fokus på det umiddelbart målelige i form af aktiviteter og outputs, opstår der tendenser til suboptimering, hvor man fx leverer de antal afgørelser, som kræves, men bliver mindre interesseret i det



langsigtede resultat. Tilsvarende kan man i folkeskolen træne eleverne til test og eksamener for at sikre sig gode resultater i konkurrence med andre skoler.

## 6. Værdiskabelse i den offentlige sektor

Den stærke debat om NPM har også ført til formulering af alternativer. Et af de i denne sammenhæng mest relevante bidrag er Moores (1995) bog om at skabe værdi i den offentlige sektor (Se en diskussion af den efterfølgende udvikling i O'Flynn, 2007). Udgangspunktet er forskellen til den private sektor. Her kan man umiddelbart måle værdiskabelsen gennem salget af materielle eller immaterielle produkter. Det giver ikke mening i den offentlige sektor, fordi denne kunderelation ikke er tilstede. Hvor NPM forsøger at etablere sådanne kunderelationer, fremhæver Moore m.fl., at værdiskabelse i den offentlige sektor er langt mere kompleks. Overordnet kan den beskrives som de præferencer, borgerne udtrykker gennem deres demokratiske valg. Denne forståelse kan udtrykkes på følgende måde:

*"Think of citizens as shareholders in how their tax is spent. The value may be created through economic prosperity, social cohesion or cultural development. Ultimately, the value – such as better services, enhanced trust or social capital, or social problems diminished or avoided – is decided by the citizen. Citizens do this through the democratic process, not just at the ballot box, but through taking part in local authority consultations and surveys, for example."* (Horner & Hazel, 2005).

Mere konkret kan den offentlige værdi udtrykkes gennem tre niveauer:

- konkrete services, som leveres til borgerne, fx renovation, som fjerner den enkelte borgers private affald
- sikring af almene interesser fx renovation, som sikrer den offentlige sundhed
- legitimitet og tillid som grundlag for fastholdelse af offentlig værdi (borgerne har tillid til, at renovationsopgaven varetages forsvarligt).

Hvor NPM forsøger at markedsføre det første niveau, fastholder værdiskabelsestankegangen samtidigheden og den gensidige afhængighed af alle tre niveauer. En fuldstændig markedstilgang til renovation kan fx medføre, at kun velhavende borgere får samlet affald, mens udliciteringen (som det er tilfældet i en stor del af Danmark) skaber nye behov for at sikre kontraktoverholdelse og samtidig arbejde med den bredere udvikling af de almene interesser, som vanskeligt kan lægges ind i den traditionelle kontrakt.

At skabe legitimitet og tillid bliver samtidig en afgørende ledelsesopgave, som både udøves gennem ledelsens kommunikation med politikere og borgere og gennem medarbejdernes varetagelse af opgaverne. Selvom registrering af nogle typer data om den kommunale løsning af kerneopgaven kan forekomme overflødig, kan det være nødvendigt for at skabe den nødvendige legitimitet hos borgerne.

## 7. Organisatorisk social kapital

Den forøgede interesse for kerneopgaven i den kommunale sektor skyldes bl.a. begrebet organisatorisk social kapital (Hasle et al., 2010; Olesen, Thoft, Hasle, & Kristensen, 2008; Moltke & Graff, 2014), som mange kommuner arbejder med som en del af deres udviklingsstrategi. I den sammenhæng betragtes social kapital som en organisatorisk ressource, der bidrager til at forbedre kvalitet og effektivitet samtidig med at høj social kapital også spiller en positiv rolle for medarbejdertrivsel. Som organisatorisk ressource handler social kapital netop om en organisations og/eller gruppe evne til i fællesskab at løse en opgave. En fælles forståelse af opgaven og eget bidrag til opgavens løsning er derfor afgørende for at kunne udnytte ressourcerne i social kapital.

Netop sammenhængen mellem høj social kapital, effektivitet og trivsel er afgørende for begrebets betydning. En lang række undersøgelser har bekræftet disse sammenhæng (Gittell, 2009; Kristensen, 2010; Olesen et al., 2008; Andrews, 2010; Leana & Pil, 2006). Det er en sammenhæng, der formodentligt skal opfattes som gensidig. Forstået på den måde at et ensidigt fokus på trivsel kan miste fokus på kerneopgaven og dermed næppe bidrage til effektivitet, mens tilsvarende en ensidig fokus på effektivitet, hvor man tænker, at trivslen vil komme senere, både vil forringe trivslen men dermed også medarbejdernes motivation til faktisk at bidrage til at forøge effektiviteten. Med omdrejningspunktet kerneopgaven vil bedre trivsel derfor bidrage til at styrke effektiviteten, mens øget effektivitet, som styrker løsningen af kerneopgaven, bl.a. gennem øget mening i arbejdet vil øge trivslen.

Indenfor diskussionen om organisatorisk social kapital har fokus i høj grad været på den enkelte arbejdsplads og dermed de nære arbejdsprocesser og det direkte samarbejde mellem medarbejdere og ledere. Det betyder, at interessen indtil nu i mindre grad har været på den overordnede eller strategiske kerneopgave som fx diskuteret i form af en organisations mission, men i højere grad på den enkelte enheds kerneopgave. Derved er der også en særlig interesse for forskellige aktørers bidrag til kerneopgaven, og samarbej-



det mellem forskellige professioner er en væsentlig faktor. Det beskrives bl.a. i tilknytning til relationel koordinering, som er et element i social kapital. Relationel koordinering (Gittell, Seidner, & Wimbush, 2007; Gittell, 2009; Gittell, 2009; Gittell, Weinberg, Bennett, & Miller, 2008) handler om personers, faggruppers og organisatoriske enheders evne til at koordinere med hinanden. Gittell peger i den forbindelse på, at koordineringen afhænger af fælles mål, fælles viden og gensidig respekt. Udvikling af en fælles forståelse af kerneopgaven bliver dermed afgørende for en effektiv koordinering samtidig med, at den fælles forståelse af kerneopgaven i sig selv udgør et afgørende element i social kapital som en ressource for organisationen.

processer, som kan være en hæmsko for hurtige omorganiseringer, men måske også en beskyttelse for, at barnet ikke skylles ud med badevandet. Udførelsen af kerneopgaven må også betragtes som institutionaliseret, idet en ganske bestemt måde at løse kerneopgaven på opfattes som den rigtige, fordi den giver kognitiv mening, overholder normer og baserer sig på de gældende regler. Det gælder, uanset om kerneopgaven er ekspliciteret eller ej. Disse forståelser vil stadig ligge implicit i organisationen, men kan potentielt dække over store spredninger mellem forskellige grupper og professioner.

## 8. Institutionel teori

Institutionel teori handler om de forhold, som giver retningslinjer for social handlen (Scott, 2001). Institutionel teori kan derfor også anvendes om samfundsforhold, som ikke direkte har med organisationer at gøre, men den har specielt i form af ny-institutionel teori et særligt fokus på organisationer, som gennem deres historiske udvikling institutionaliserer en række kognitive, normative og regelbaserede mekanismer, der skaber mening og stabilitet i organisationers måde at agere på (Greenwood, Oliver, Suddaby, & Sahlin-Andersson, 2008). Et afgørende element i organisationers ageren er nødvendigheden af til stadighed at skabe legitimitet omkring organisationens eksistens. Et nøglebegreb er her isomorphisme hvor organisationer kopierer fra andre organisationer for derved at sikre deres eksistens (DiMaggio & Powell, 1991). Der er tre grundlæggende former for isomorphisme: tvang, normativitet og kopiering. Ved tvang forstås kræfter udenfor organisationen, som tvinger den til at handle på en bestemt måde. Det kan fx være folketinget, der vedtager love, som kommunen skal handle indenfor, eller regeringen som pålægger et budgetloft. Ved normativitet forstås de etiske retningslinjer, som en organisation agerer ud fra. Fx at borgerne skal have lige rettigheder, og at man skal tale respektfuldt til borgerne. Endelig betyder kopiering, at organisationer har en tendens til at se på andre organisationer og kopiere det, de gør, fordi de gennem en gentagelse af andres handlinger sikrer sig selv legitimitet. En del af forklaringen på modestrømningen indenfor managementlitteraturen ligger netop i denne tendens til kopiering. Når vi gør som de andre, er vi på den sikre side.

Elementerne i institutionel teori kan således finde klare referencer til kommunale organisationers handlinger. Institutionaliseringsen giver på den ene side en stabilitet og reference-ramme, som der kan handles indenfor og på den anden side medfører institutionaliseringen en vis træghed i forandrings-

- Adler, P. S. & Kwon, S. W. (2013). The Mutation of Professionalism as a Contested Diffusion Process: Clinical Guidelines as Carriers of Institutional Change in Medicine. *Journal of Management Studies*, 50, 930-962.
- Andersen, L. B. & Pedersen, L. H. (2014). *Styring og motivation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Andrews, R. (2010). Organizational social capital, structure and performance. *Human Relations*, 63, 583-608.
- Bart, C. K. (1997). Industrial firms and the power of mission. *Industrial Marketing Management*, 26, 371-383.
- Bertilsson, M. (1990). The welfare state, the professions and the citizens. In R.Torstendahl & M. Burrage (Eds.), *The Formation of the Professions* (London: Sage).
- Brante, T. (1990). Professional waves and state objectives. In M.Saks & et.al (Eds.), *Professional identities in transition* (Stockholm: Almqvist & Wiksell).
- Dahl, H. M. (2005). Fra en klassisk til en (post?)moderne opfattelse af professioner? In T.Rask Eriksen & A. M. J  rgensen (Eds.), *Professionsidentitet i Forandring* (1 ed., pp. 36-21). København: Akademisk Forlag.
- Deming, W. E. (1986). *Out of the crisis*. Boston: MIT Press.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In W.W.Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 63-82). Chicago: The University of Chicago Press.
- Eisenhardt, K. M. & Martin, J. A. (2000). Dynamic capabilities: what are they? *Strategic Management Journal*, 21, 1105-1121.
- Evetts, J. (2006). Introduction: Trust and Professionalism: Challenges and Occupational Changes. *Current Sociology*, 54, 515-531.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism – The Third Logic*. (2 ed.) Cambridge: Polity Press.
- Gardell, B. (1977). Autonomy and Participation at Work. *Human Relations*, 30, 515-533.
- Gittell, J. H. (2009). *High performance health care – using the power of relationship to achieve quality, efficiency and resilience*. New York: McGraw-Hill.
- Gittell, J. H., Seidner, R., & Wimbush, J. (2007). *A social capital model of high performance work systems* (Rep. No. WP-2007-19). Sloan Industri.
- Gittell, J. H., Weinberg, D., Bennett, A. L., & Miller, J. A. (2008). Is the Doctor In? A Relational Approach to Job Design and the Coordination of Work. *Human Resource Management*, 47, 729-755.
- Grant, A. M. & Parker, S. K. (2009). Redesigning work design theories: The rise of relational and proactive perspectives. *Academy of Management Annals*, 3, 317-375.
- Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., & Sahlin-Andersson, K. (2008). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hackman, J. R. & Wageman, R. (2007). Asking the right questions about leadership – Discussion and conclusions. *American Psychologist*, 62, 43-47.
- Hasle, P., Thoft, E., & Olesen, K. G. (2010). *Ledelse med social kapital*. København: L&R Business.
- Hodson, R. (2001). *Dignity at work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Horner, L. & Hazel, L. (2005). *Adding public value* London: The Work Foundatin.
- Kristensen, T. S. (2010). *Trivsel og produktivitet – to sider af samme sag*. København: HK Danmark.
- Leana, C. R. & Pil, F. K. (2006). Social capital and organizational performance: Evidence from urban public schools. *Organization Science*, 17, 353-366.
- Liker, J. K. (2004). *The Toyota way – 14 management principles from the world's greatest manufacturer*. New York: McGraw Hill.
- Matthews, J. & Shulman, A. D. (2005). Competitive advantage in public-sector organizations: explaining the public good/sustainable competitive advantage paradox. *Journal of Business Research*, 58, 232-240.
- Moltke, H. V. & Graff, H. (2014). *Social kapital i organisationer – ledelse, kommunikation og samarbejde*. København: Dansk Psykologisk Forlag.

- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Neumann, W. P. & Dul, J. (2010). Human factors: spanning the gap between OM and HRM. *International Journal of Operations & Production Management*, 30, 923-950.
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66, 353-366.
- Olesen, K. G., Thoft, E., Hasle, P., & Kristensen, T. S. (2008). *Virksomhedens sociale kapital – Hvidbog*. København: Arbejdsmiljørådet & Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø.
- Olesen, K. G. (2014). *Flertydig og emergerende ledelse i folkeskolen – et aktør-netværksteoretisk ledelsesstudie af politiske evalueringsreformers betydning for ledelse i den danske folkeskole*.
- Otter, C. v. (1987a). Engagemang, kunskab, dialog – om organisation og velfærdstjenester. In Odhnoff & C. v. Otter (Eds.), *Arbetets rationaliteter* (Stockholm: Arbetslivscentrum).
- Otter, C. v. (1987b). Kundskapsprocesser och arbetsorganisation. In Leymann & L. Svensson (Eds.), *Forskning för framtidens arbetsliv* (Stockholm: Prisma).
- Pablo, A. L., Reay, T., Dewald, J. R., & Casebeer, A. L. (2007). Identifying, Enabling and Managing Dynamic Capabilities in the Public Sector\*. *Journal of Management Studies*, 44, 687-708.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: A realist perspective*. Sage.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage.
- Penrose, E. G. (1958). *The theory of the growth of the firm*. New York: Wiley.
- Poulsen, O. M. & et al. (2014). *Det store TTA projekt – effekt, proces og økonomisk evaluering* København: Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø.
- Prahalad, C. K. & Hamel, G. (1990). The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*, 68, 79-91.
- Rice, A. K. (1958). *Productivity and social organization: the Ahmedabad experiment, technical innovation, work organization and management*. London: Tavistock.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. (2 ed.) Sage Publications.
- Semmer, N. K., Jacobshagen, N., Meier, L. L., & Elfering, A. (2007). Occupational stress research: The "stress-as-offence-to-self" perspective. In S. McIntyre & J. Houdmont (Eds.), *Occupational health psychology: European perspective on research, education and practice* (Castelo da Mala: Ismai).
- Seneca, A. (2012). *Kend din kerneopgave*. København: Gyldendal.
- Sennett, R. (2008). *The craftsman*. London: Yale University Press.
- Sørensen, O. H. (2014). Service quality as a goal and outcome of ergonomic research – user and employees perspectives. In O. Broberg (Ed.), *Ergonomic challenges in the new economy* Copenhagen: DTU.
- Thorsrud, E. & Emery, F. E. (1970). *Mod nye samarbejdsformer – Eksperimenter i industrielt demokrati*. København, Steen Hasselbachs Forlag.
- Urde, M. (2003). Core value-based corporate brand building. *European Journal of Marketing*, 37, 1017-1040.
- Weber, M. (2013). *Economy and society*. Berkeley: University of California Press.
- Womack, J. P. & Jones, D. T. (1996). *Lean thinking*. New York: Simon & Schuster.
- Womack, J. P., Jones, D. T., & Roos, D. (1990). *The machine that changed the world*. New York: Rawson Associates.

# APPENDIKS 1

Deltagere i forskerworkshop afholdt d. 28. maj 2014

- Søren Voxted, Lektor, Institut for Ledelse og Virksomhedsstrategi, SDU
- Christian Bason, Mindlab,
- Lene Holm Pedersen, Professor, Department of Business and Politics, CBS
- Tage Søndergaard Kristensen, Professor, Task-Consult
- Ole Helby, Lektor, Institut for Samfund og Globalisering, RUC
- Kaspar Villadsen, Lektor, Department of Management, Politics and Philosophy, CBS
- Maja Sasser, Ph.D.-studerende, konsulent, Grontmij

Deltagere i professionsworkshop afholdt d. 25. juni 2014

- Kristian Gylling Olesen, Chefkonsulent, Forskning og udvikling, Ledelsesuddannelserne, Metropol
- Frank Cloyd Ebsen, Forsknings- og udviklingsleder, Professionshøjskolen Metropol
- Mie Nicolaisen, leder af plejehjem i Tårnby kommune, tidligere vicecenterchef på socialpsykiatrisk center nordvest i Kbh kommune
- Carsten Riis, Direktør, Teknik- og Miljøforvaltningen, Københavns Kommune
- Helle Jensen, Kursuschef, SOSU Sjælland
- Kirsten Eilersen, Kursuskonsulent, SOSU Sjælland

Møder med Fremfærds ekspertgrupper

Fremfærd bruger d. 25. juni 2014

Fremfærd borgere med særlige behov d. 27. juni 2014

Fremfærd borgere d. 15. august 2014